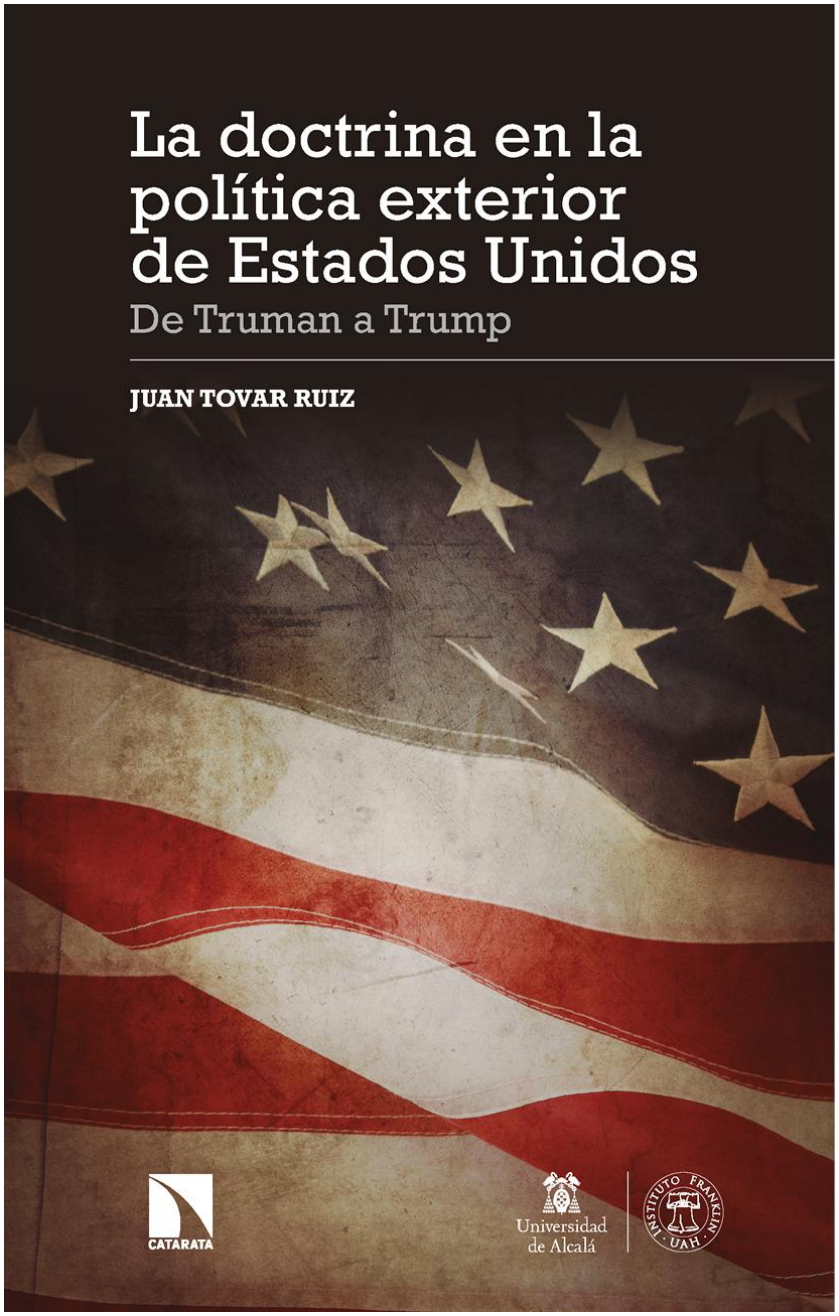
La doctrina en la política exterior de Estados Unidos

De Truman a Trump

JUAN TOVAR RUIZ



CATARATA

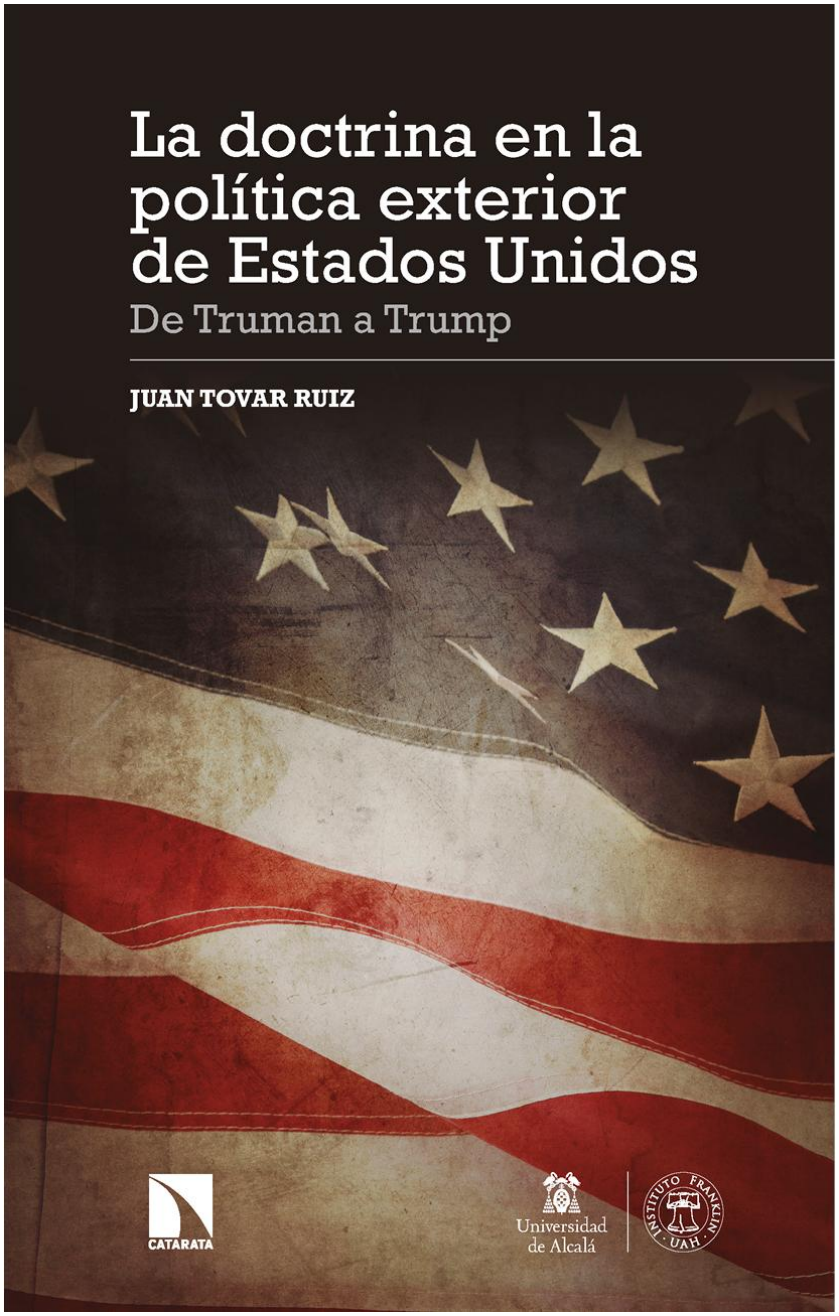
Universidad de Alcalá

INSTITUTO FRANKLIN · UAH ·

La doctrina en la política exterior de Estados Unidos

De Truman a Trump

JUAN TOVAR RUIZ



CATARATA

Universidad de Alcalá

INSTITUTO FRANKLIN · UAH ·

La doctrina en la política exterior de Estados Unidos

De Truman a Trump

JUAN TOVAR RUIZ

CATARATA

Universidad de Alcalá

INSTITUTO FRANKLIN · UAH ·

Índice

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. LAS PRIMERAS DOCTRINAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE, 1783-1945

CAPÍTULO 2. LAS DOCTRINAS DE LA PRIMERA GUERRA FRÍA, 1945-1969

LA DOCTRINA TRUMAN, 1945-1953

LA DOCTRINA EISENHOWER, 1953-1961

LAS DOCTRINAS DE KENNEDY Y JOHNSON, 1961-1969

CAPÍTULO 3. LAS DOCTRINAS DE LA DISTENSIÓN, 1969-1979

LA DOCTRINA NIXON72, 1969-1977

LA DOCTRINA CARTER, 1977-1981

CAPÍTULO 4. LAS DOCTRINAS DE LA SEGUNDA GUERRA FRÍA Y DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA

LA DOCTRINA REAGAN, 1981-1989

LA DOCTRINA DE GEORGE H. W. BUSH, 1989-1993

CAPÍTULO 5. LAS DOCTRINAS DE LA POSGUERRA FRÍA, 1993-2017

LA DOCTRINA CLINTON115, 1993-2001

LA DOCTRINA DE GEORGE W. BUSH125, 2001-2009

CAPÍTULO 6. ¿LA DOCTRINA OBAMA? 2009-2017

CAPÍTULO 7. ¿UNA DOCTRINA PARA DONALD TRUMP?

CONCLUSIONES

ANEXO. DOCTRINAS DE LOS PRESIDENTES AMERICANOS

BIBLIOGRAFÍA

NOTAS

Hitos

Cover

Página de título

Página de copyright

Conclusión

Bibliografía

Notas al pie

Índice de contenido

Juan Tovar Ruiz

La doctrina en la política exterior de Estados Unidos

De Truman a Trump

colección investigación y debate

Serie Estudios norteamericanos

DISEÑO DE CUBIERTA: MARTA RODRÍGUEZ PANIZO

© Juan Tovar Ruiz, 2017

© Instituto Universitario de Investigación en Estudios Norteamericanos Benjamin Franklin DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, 2017

© Los libros de la Catarata, 2017

Fuencarral, 70

28004 Madrid

Tel. 91 532 20 77

Fax. 91 532 43 34

www.catarata.org

La doctrina en la política exterior de Estados Unidos.

De Truman a Trump

isbne: 978-84-1067-301-4

ISBN: 978-84-9097-345-5

DEPÓSITO LEGAL: M-22.265-2017

IBIC: 1kbb/jps

este libro ha sido editado para ser distribuido. La intención de los editores es que sea utilizado lo más ampliamente posible, que sean adquiridos originales para permitir la edición de otros nuevos y que, de reproducir partes, se haga constar el título y la autoría.

Introducción

La política exterior estadounidense ha sido una de las materias más estudiadas por parte de la disciplina de las relaciones internacionales desde el inicio de la misma; ha despertado grandes debates académicos o políticos y un indudable interés social. Sin embargo, dicha política ha sido objeto de teorías conspirativas o debates simplistas que han mostrado el desconocimiento sobre algunos de sus elementos centrales, particularmente fuera de territorio estadounidense. A menudo, ni los procesos de toma de decisiones ni las ideologías ni las estrategias de seguridad y política exterior han sido correctamente interpretadas, cuando no retorcidas por intereses ideológicos en momentos concretos, como el caso español ejemplifica de manera notable. Sin embargo, la riqueza de su pensamiento estratégico hace que la misma deba ser tenida en consideración de cara tanto a su utilidad práctica para la política o la acción exterior de otros actores que han empezado a realizar sus propias planificaciones estratégicas en esta materia, como es el caso de España o de la propia Unión Europea[1], como a la comprensión del mundo que nos rodea. Es por ello que este libro tendrá una doble dimensión que abarcará tanto el ámbito académico o político, para aquellos que quieran conocer o aplicar y saber qué utilidad o resultados ha tenido y tiene el desarrollo de estrategias o doctrinas en política internacional, como el meramente divulgativo, para todos aquellos que quieran acercarse a la realidad de una política internacional, contra lo que se suele plantear, enormemente transparente y ausente de teorías conspirativas o interpretaciones interesadas. De igual modo, se expondrán una serie de objetivos más académicos o de investigación en esta introducción y se dilucidarán en las conclusiones.

El objetivo central de este libro es el de analizar uno de los aspectos más importantes de la política internacional estadounidense que condensa el elemento práctico y el sustrato teórico de la disciplina de las relaciones internacionales, como es el de la doctrina, desarrollando, ampliando, expandiendo y aportando nuevos

argumentos a planteamientos previamente esbozados por el autor a menor escala[2].

En este libro entenderemos la doctrina de manera amplia, como aquellas estrategias u orientaciones en política internacional derivadas de una de las grandes teorías de las relaciones internacionales que, como bien afirman algunos autores, no solo sirven para explicar la realidad, sino también para determinar la relación que tendrá el estadista con el mundo que le rodea[3]. En este sentido, el propio autor realista John J. Mearsheimer lo confirma cuando sostiene que el discurso de Bill Clinton o Madeleine Albright "demuestra que las teorías generales sobre cómo funciona el mundo juegan un importante rol en cómo los líderes políticos identifican los fines que buscan y eligen los medios para conseguirlos"[4]. Las diferentes concepciones del mundo servirán para explicar las doctrinas o estrategias que los estadistas o líderes políticos van a utilizar para desarrollar sus proyectos; abarcando una doble dimensión tanto descriptiva como prescriptiva.

Partiendo de esta idea, el presente trabajo se inspira en diferentes fuentes teóricas. En primer lugar, en el realismo político, especialmente en su modalidad neoclásica, que recoge no solo los elementos sistémicos que autores neorrealistas como Mearsheimer o Waltz han planteado en su momento, sino la importancia de factores internos a la hora de comprender el desarrollo de una política exterior y sus implicaciones para el sistema internacional. También se recogen algunos aspectos constructivistas en relación con la importancia del análisis del discurso, la interacción de los actores y las identidades que conforman una realidad social construida. Finalmente, cabe destacar las aportaciones realizadas desde la perspectiva de Foreign Policy Analysis, especialmente en cuanto a la importancia de los procesos de toma de decisiones a la hora de analizar la política exterior de los actores estatales[5].

Con estos instrumentos se pretende analizar comparativamente el conjunto de las doctrinas de la política exterior estadounidense desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad. Como aspecto previo es necesario destacar que el presente trabajo no pretende ser un estudio histórico tendente a ofrecer una nueva visión o aportar un aspecto desconocido de las mismas, lo que

obligaría a realizar un estudio más exhaustivo que el que aquí se propone, sino ofrecer un panorama general que avance en los objetivos que describiremos a continuación y permita obtener una visión de conjunto de la evolución de las doctrinas y de las ideas, teorías e ideologías que las inspiraron en cada momento concreto. En segundo lugar, es necesario reconocer que la doctrina ofrece una respuesta a hechos producidos en contextos diferentes, lo que permite relacionarla con unas circunstancias históricas concretas en las que interviene la experiencia y que no surgirían "como Atenea de la cabeza de Zeus"[6]. Pero la doctrina también ha generado conceptos aplicables en diversos momentos históricos, tal y como observaremos al realizar cada uno de los análisis de las doctrinas propuestas. Veamos ahora una descripción de los objetivos a los que se pretende llegar en el presente libro.

El primero de estos objetivos es el de determinar si las doctrinas han sido un mecanismo eficaz para los citados estados a la hora de relacionarse con el mundo en un contexto de realidades complejas y cambiantes, contribuyendo a su modificación. El segundo objetivo es el de determinar rupturas y continuidades entre las diferentes doctrinas para ver hasta qué punto, dada la diferencia de contextos históricos entre cada una de ellas y la tendencia a tratarlas como una suerte de comportamientos estancos, han influido unas en otras y han transmitido conocimientos e instrumentos a otras posteriores a la hora de relacionarse con el mundo en situaciones históricas completamente diferentes. El tercer objetivo es el de establecer los límites que la doctrina encuentra, derivados tanto de aspectos relacionados con la realidad —relaciones de poder, intereses vitales o estratégicos— como de los procesos de toma de decisiones y las restricciones institucionales existentes. No en vano, debe recogerse lo afirmado por George F. Kennan cuando planteó la idea de que "el líder político no hace lo que quiere sino lo que puede"[7].

Las diferentes corrientes de la política exterior estadounidense, tal y como expone el historiador Walter Russell Mead, tendrán una importancia fundamental en este ámbito. De tal modo, Mead distingue cuatro grandes corrientes que se corresponden con diferentes grupos sociales existentes en Estados Unidos y que reciben nombres de presidentes estadounidenses históricos. En primer lugar, cabe destacar la presencia del realismo hamiltoniano.

Realismo estadounidense, no necesariamente coincidente con la versión continental europea, que preconiza la defensa de los intereses comerciales de Estados Unidos y se corresponde con la relevancia de mercaderes y comerciantes en la historia estadounidense. En segundo lugar, destacaría el nacionalismo jacksoniano, que personifican las comunidades rurales estadounidenses, partidarias del uso unilateral de la fuerza. En tercer lugar, el famoso idealismo wilsoniano, representando la figura del misionero que preconizaría la exportación de los ideales y valores estadounidenses, como es el caso de la democracia liberal como forma de Gobierno. Finalmente, cabe destacar el liberalismo jeffersoniano, que preconiza la prudencia y la primacía de las cuestiones internas y de la preservación de la democracia estadounidense, basada en la famosa frase del presidente John Quincy Adams, "no ir en busca de monstruos que matar", que resultaría una de las primeras críticas frente a las "cruzadas por la democracia". Todas estas corrientes se superpondrían, mezclarían e influirían en las diferentes doctrinas, en la propia identidad estadounidense y en la forma de ver el mundo que los líderes estadounidenses han desarrollado a lo largo de su historia[8].

Otro de los aspectos más relevantes de la política exterior estadounidense en las últimas décadas es el desarrollo de una serie de grupos ideológicos que, a través de ciertas prioridades comunes, pese a las discrepancias ocasionales de los individuos que los integran, han ido conformando el proceso de toma de decisiones de las administraciones estadounidenses, particularmente en la posguerra fría. Entre estos grupos cabe destacar a los neoconservadores, antiguos trotskistas que, tras abandonar el Partido Demócrata por el Republicano después de la guerra de Vietnam, en su tercera generación abrazaron aspectos relativos al idealismo wilsoniano tales como la expansión de los ideales y valores de la nación estadounidense como paradigma de la democracia. También es necesario resaltar a los liberales intervencionistas del Partido Demócrata, partidarios de las intervenciones humanitarias y de la relevancia de las instituciones internacionales como herederos del idealismo wilsoniano. Finalmente, destacarían los realistas, herederos de la corriente que autores como Hans Morgenthau o George F. Kennan "introdujeron" desde Europa y que se fundamenta de manera concisa en la prioridad otorgada a los

asuntos de seguridad nacional, promovidos de manera prudente, como elemento central de los intereses nacionales estadounidenses. Neoconservadores y liberales intervencionistas compartirían una agenda asentada sobre la base de tres conceptos comunes: la paz democrática, la responsabilidad de proteger y la idea de Estados Unidos como "la nación indispensable", que los diferenciaría de sus rivales realistas, presentes en ambos partidos políticos[9].

De igual modo, las concepciones religiosas en torno a un excepcionalismo americano que haría a Estados Unidos diferente del resto del mundo —especialmente de Europa— y que estaría claramente influido desde un punto de vista identitario por las sectas religiosas que estuvieron en el origen de la nación americana en la etapa de las 13 colonias, han tenido un papel importante a la hora de condicionar el pensamiento en política exterior de dicho Estado. El discurso político asentado sobre la base de una dicotomía que identifica a Estados Unidos con el bien y al enemigo con el mal ha estado presente sobre la base de una retórica justificada en la idea de un bien final de naturaleza religiosa y moralista. A menudo este se expresa cuando, a la hora de justificar la decisión de ir a la guerra, se "demoniza" al enemigo presentándolo como una emanación del mal, letanía que se ha visto repetida en diferentes casos recientes, como sucedió con los líderes de Irak, Libia o Siria, pero también antiguos, como en los casos de la Alemania del Segundo y Tercer Reich al defender que la potencia norteamericana se viese involucrada en dichos conflictos. Esta idea también se expresa de manera patente en discursos relativamente mesiánicos, como los que lanzó Reagan frente a la Unión Soviética durante su primer mandato o Bush hijo en relación con la exportación de la democracia liberal al resto del mundo[10].

No debemos tampoco olvidar el complejo sistema de equilibrios de la Administración estadounidense a la hora de tomar decisiones y observar las restricciones institucionales y equilibrios de poder internos, sin los cuales no se podría tener una visión completa de las doctrinas o estrategias. En este sentido, las diferentes agencias federales —Departamento de Estado, de Defensa, de Comercio, etc. — compiten entre ellas y dentro de ellas a la hora de elegir una determinada opción que pueda influir en los objetivos internacionales de la Administración. El consejo de Seguridad

Nacional es el encargado de coordinarlas y relacionar las mismas con la propia presidencia y que el presidente tiene un enorme poder, por ejemplo, definiendo las doctrinas, impulsando la política exterior como jefe de la diplomacia, por su papel de comandante en jefe o su capacidad de persuasión, pero este poder es limitado y no omnipotente. De igual modo, el Congreso tiene facultades sancionadoras y puede ejercer sus limitaciones sobre la política internacional desarrollada por la Administración de turno, y los think tanks y grupos de interés privado también tienen un destacado papel en el citado proceso, máxime ante la ausencia de interés en ciertos temas por parte de la Administración[11].

Se trata esencialmente, tal y como ha quedado reflejado en los objetivos planteados con anterioridad, de encontrar las potencialidades y límites que afectan a las cuestiones doctrinales en un mundo que sigue planteando importantes desafíos estratégicos y que no ha perdido apetito político y electoral por las mismas, como la propia Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 del presidente Obama o las estrategias de acción exterior desarrolladas por España o la Unión Europea. Es igualmente necesario comprobar si las escépticas observaciones desarrolladas por destacados teóricos y prácticos de la política exterior estadounidense, como Kissinger o Brzezinski, son reales a la hora de ejecutar una verdadera política internacional o deben ser soslayadas. Esta investigación pretende tener una significación tanto teórica como práctica, pues no solo quiere exponer una vertiente del pensamiento estratégico relativamente desconocida en España, con un enfoque escasamente utilizado en países con mayor riqueza de pensamiento estratégico, como Estados Unidos, como es la de la conformación de las estrategias para poder relacionarse con la realidad internacional, sino también ofrecer una perspectiva general del acierto o fracaso de la adopción de la doctrina y su utilidad a la hora de desarrollar una serie de objetivos concretos y hacer avanzar las cuestiones de la decisión política[12].

Como apunte final, cabe destacar que la clasificación utilizada para dividir las diferentes doctrinas se debe más a criterios o necesidades de carácter organizativo del presente libro que al cumplimiento de un canon de división en diferentes etapas históricas o a la realización de una interpretación historiográfica, de la que entiendo

no puede clasificarse en simples compartimentos estancos. De hecho, las transformaciones doctrinales han tendido a realizarse más dentro de una Administración en concreto que como respuesta al cambio de Administración o presidente. En algunas administraciones como las de Kennedy, Carter o Bush padre las grandes modificaciones contextuales que hicieron posible las modificaciones o rupturas estratégicas transcurrieron a lo largo de su propio mandato. Con ello se pretende evitar focalizar el debate en aspectos que no resultan centrales al mismo, como la concreción de los diferentes periodos históricos, sobre los que existen diversas interpretaciones o clasificaciones, o de conceptos que siguen manteniendo cierta polémica, como el de "distensión", y resaltar la fluidez y flexibilidad con las que dichas doctrinas se han ido extendiendo a lo largo del tiempo y respondiendo a las necesidades de los diferentes periodos históricos.

CAPÍTULO 1

LAS PRIMERAS DOCTRINAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE, 1783-1945

Si bien el presente libro comienza propiamente con la doctrina Truman y Estados Unidos situado en la cumbre de la política internacional, con la voluntad y los recursos para ejercer el rol de primera potencia global. En el estudio de las diferentes doctrinas no puede evitarse hacer referencia a las primeras doctrinas de la política exterior estadounidense y a los discursos que las originaron. Pese a incardinarse en una etapa histórica completamente divergente, estas doctrinas van a resultar enormemente influyentes, tanto desde un punto de vista ideológico como identitario, en la política exterior estadounidense de la guerra y la posguerra fría. De entre todas las estrategias estadounidenses de política exterior anteriores a Truman cabe hacer referencia, por un lado, al discurso de despedida del presidente George Washington, a la doctrina Monroe, el corolario del presidente Theodore Roosevelt y a los discursos del presidente Woodrow Wilson, que configurarían la corriente de política exterior estadounidense conocida como idealismo wilsoniano. Todos ellos responden a etapas distintas del ascenso de Estados Unidos como potencia mundial.

El discurso de despedida del presidente George Washington, uno de los más influyentes durante gran parte de la historia estadounidense, se formula en el año 1796 en un contexto de conflicto y guerra en Europa como consecuencia de la Revolución francesa y de los acontecimientos que la acompañaron. En esencia, dicho discurso justifica y defiende la idea de la "neutralidad" estadounidense ante el sistema europeo de equilibrios de poder y se pregunta "por qué ligar nuestro destino con el de parte alguna de Europa, viendo envuelta nuestra paz y prosperidad en las disputas por ambición, rivalidad, interés, humor o capricho europeas" y afirma que "es nuestra verdadera política permanecer al margen de cualquier alianza con parte alguna del extranjero". Esta "doctrina" sería continuada durante la mayor parte del siglo XIX, hasta que los acontecimientos de finales del siglo XIX y principios del XX, con el breve interludio del periodo de entreguerras, obligarían a Estados Unidos a asumir el rol de potencia global, viéndose envuelta en la

mayor parte de los acontecimientos que jalonaron una época marcada por la guerra y el conflicto[13].

Sin embargo, poco después aparecería una nueva doctrina que expondría claramente los objetivos en política internacional a seguir por una Administración en concreto, la del presidente Monroe. De tal forma, el 2 de diciembre de 1823, en su séptimo discurso sobre el estado de la unión, el presidente Monroe expone la estrategia a seguir por Estados Unidos en el contexto de las luchas por la independencia de las antiguas colonias españolas, en un momento en el que Europa acababa de abandonar las guerras napoleónicas y de negociaciones con Rusia y Gran Bretaña por el occidente norteamericano (Oregón). En este marco, el presidente expone que, si bien Estados Unidos no interferirá "y no debe interferir" en la relación entre las metrópolis y las colonias del continente americano, advierte a las potencias europeas de que "debemos considerar cualquier intento por su parte de extender su sistema a una parte de este hemisferio como un peligro para nuestra paz y nuestra seguridad", en lo que ha venido siendo resumido en la famosa idea de "América para los americanos". Esta sería una de las doctrinas más relevantes de la historia estadounidense, con consecuencias en futuras doctrinas, como las de Roosevelt, Kennedy o Johnson, en su relación con Latinoamérica[14].

Muy pronto, esta doctrina va a ser completada por el famoso "corolario" que el presidente Theodore Roosevelt expondrá en su cuarto discurso sobre el estado de la unión de 5 de diciembre de 1905. Dicho discurso se pronuncia en un contexto de expansión imperial por las principales potencias europeas, cuando el estatus de potencia global estadounidense se ha visto reforzado tras la derrota de España en la guerra de 1898 y Estados Unidos había cumplido con su "destino manifiesto" de expandirse del Atlántico al Pacífico. Si la doctrina Monroe había defendido la no intervención de las potencias coloniales europeas, Roosevelt lo completa diciendo que puede suceder que "por injusticia o impotencia crónica alguna potencia civilizada deba intervenir" en otros estados del continente americano que no cumplan con sus obligaciones o pagos internacionales y que, precisamente por su compromiso con la doctrina Monroe, Estados Unidos deba ser esa potencia que actué como "policía internacional", si bien afirma que los estados que

cumplan no tendrán que temer intervención alguna. En cualquier caso, sostendría que Estados Unidos debía "andar suavemente, pero llevando un gran garrote". Esta política se aplicaría en un contexto de intervenciones en el que citaría específicamente los casos de Santo Domingo y Panamá, por la relevancia estratégica para Estados Unidos de la región del Caribe y América Central. Dicho corolario había convertido la famosa doctrina Monroe en una estrategia imperialista que le permitió intervenir en diferentes estados de dicha región, aunque sería repudiada en el periodo de entreguerras con Franklin Delano Roosevelt y su política del Buen Vecino[15].

La última de las doctrinas históricas y una de las más relevantes de la política exterior estadounidense es la del idealismo wilsoniano. Dada su división en dos dimensiones, la de "hacer el mundo seguro para la democracia" y la de la relevancia de las instituciones internacionales, hay dos discursos que representan, principalmente, cada una de estas tendencias. El primero es el discurso de declaración de guerra a Alemania formulado el 2 de abril de 1917 ante el Congreso estadounidense, a efectos de defender su posición de declarar la guerra al Imperio alemán en el contexto de la Primera Guerra Mundial, los efectos del telegrama Zimmermann y la guerra submarina indiscriminada, que provocó el hundimiento del Lusitania. Dicho discurso es una reafirmación clara del papel de la democracia liberal en las relaciones internacionales, en el que se identifica a Alemania como una autocracia, que toma decisiones de forma secreta y vulnera las normas internacionales con sus ataques submarinos. El propio nombre con el que a la postre se ha venido conociendo el discurso, Making the world safe for democracy ("haciendo el mundo seguro para la democracia"), plantea por qué este discurso ha sido la base para aquella corriente de la política exterior estadounidense que ha pretendido expandir su Gobierno al resto del mundo. Las cruzadas por la democracia y la idea de la "nación indispensable" tienen aquí sus orígenes. Esta idea será enormemente influyente en otras doctrinas como las que los presidentes Clinton y Bush hijo plantearán durante la posguerra fría[16].

La segunda dimensión del idealismo wilsoniano es la que plantea la importancia de las instituciones internacionales. De clara

inspiración kantiana, la propuesta de creación de la Sociedad de Naciones en su discurso de los 14 puntos de 8 de enero de 1918 ante el Congreso estadounidense en el contexto de las negociaciones de Brest Litovsk entre Alemania y la Unión Soviética expone dicha propuesta en el punto 14. Si bien esta segunda dimensión ha sido en tiempos recientes menos exitosa en la política exterior estadounidense que la primera, ha tenido una importancia fundamental en determinados periodos históricos como el de entreguerras y los primeros momentos de la guerra fría, particularmente con presidentes como Franklin Delano Roosevelt o Harry Truman. El idealismo wilsoniano se convertiría, junto con el realismo político, en una de las principales corrientes de la política exterior estadounidense, cuya relevancia llega hasta la actualidad de mano de grupos ideológicos como los liberales intervencionistas o los neoconservadores de tercera generación[17].

CAPÍTULO 2

LAS DOCTRINAS DE LA PRIMERA GUERRA FRÍA, 1945-1969

LA DOCTRINA TRUMAN, 1945-1953

El primer ejemplo a analizar en lo que respecta a las grandes doctrinas de la política exterior estadounidense es la doctrina Truman. Si realizásemos una comparación poniendo como base la influencia histórica que las diferentes doctrinas o estrategias han tenido desde un punto de vista histórico, probablemente esta aparecería como la más influyente. La doctrina Truman, cuya base estaría en documentos históricos redactados por personajes míticos en la política internacional —particularmente el destacado diplomático e intelectual George F. Kennan—, pondría las bases del desarrollo de la política exterior estadounidense durante toda la guerra fría y llevaría al establecimiento de destacadas organizaciones de defensa colectiva como la propia OTAN y a instituciones tan relevantes en el proceso de toma de decisiones de las diferentes administraciones estadounidenses como es el Consejo de Seguridad Nacional. La citada doctrina se asentaría tanto sobre la interacción entre los actores y sus intereses estratégicos como del propio discurso que mostrarían y, en muchas ocasiones, la doctrina no solo se aplicaría en la práctica, sino que crearía sus propias realidades. Sería además la primera doctrina oficial en aparecer durante la guerra fría y, consecuentemente, el espejo en el que las sucesivas estrategias se fijarían para ir desarrollándose.

Para poder analizar la doctrina Truman y sus diferentes elementos es necesario tener en cuenta el complejo contexto histórico en el que se originó y que permitiría explicar cómo un presidente de sólidas convicciones wilsonianas, como era Truman, pondría las bases de una estrategia asentada sobre los principios del incipiente realismo político estadounidense tras la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, la creación de organizaciones internacionales como la propia Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad habían llevado nuevamente a la esperanza de que el rol que las mismas iban a jugar podría condicionar el comportamiento de las grandes potencias hacia la paz, en una forma que su predecesora de los años treinta no consiguió lograr. Sin embargo, esta esperanza nuevamente acabaría demostrándose equivocada y los equilibrios

de poder subsiguientes marcarían el camino para una nueva competición entre grandes potencias. En este camino hacia la guerra fría destacaron una serie de hitos que acabarían produciendo como resultado el nacimiento de la doctrina Truman[18].

Un primer hito sería el discurso lanzado por Stalin de 9 de febrero de 1946, defendiendo la necesidad de revigorizar el Estado soviético y afirmando la superioridad de su organización frente a otro tipo de estados; discurso percibido en Occidente como amenazador y demagógico.

Un segundo hito —una consecuencia de los hechos, tanto como una creación de realidades per se— sería la redacción del famoso Telegrama Largo, elaborado por George F. Kennan a 22 de febrero de ese mismo año, advirtiendo del peligro soviético sobre la base del temor tradicional ruso a las invasiones del exterior y de la sensación de inseguridad de sus dirigentes y de la propia ideología expansionista soviética. La recomendación del diplomático estadounidense de la necesidad de contener a la Unión Soviética con políticas prudentes, pacientes y establecidas para funcionar a largo plazo en lugares de relevancia estratégica para ellos, se planteó como la cuestión estratégica central del documento y tendría una relevancia enorme de cara al futuro. Estos planteamientos se clarificarían y expondrían en el famoso artículo de Foreign Affairs, en el que Kennan se presentaría como Mr. X y que algunos consideran el artículo más importante de toda la guerra fría.

Un tercer hito sería el apoyo de la Unión Soviética a diferentes facciones o grupos revolucionarios en diversos puntos estratégicos como Irán, Turquía o Grecia, que acabaría con las percepciones estadounidenses de una posible convivencia con la Unión Soviética. La aparición del Informe Clifford-Elsey, leído por Truman el 24 de septiembre de 1946, al igual que el fracaso de los partidarios de la adopción de una línea más suave, como el secretario de Comercio Henry Wallace —que pagaría con su dimisión tal oposición y que se convertiría en uno de los críticos más acérrimos de la citada política desde los medios—, contribuirían desde el punto de vista de los procedimientos de toma de decisiones para el desarrollo de la nueva estrategia[19].

La adopción de la doctrina Truman no sería rápida e inmediata, sino lenta y progresiva. Parece que los hechos, a menudo, fueron por delante de la adopción de la estrategia y no al revés, adaptándose esta al contexto de forma flexible. Una de las razones por las que no se enunció con anterioridad era la de esperar un contexto favorable en el que pudiese existir una apoyo mayor a tal política por parte de la opinión pública, a lo que se contribuiría con una campaña de cara a obtener el apoyo popular y del Congreso. El famoso discurso del presidente Truman ha sido considerado tradicionalmente el punto central de la estrategia, aunque su elaboración se deba, principalmente, a las aportaciones de Kennan y otros miembros de la Administración. En el mismo es destacable la relevancia que otorga a la reclamación de ayuda por parte del Gobierno griego, cuyo Ejército sería "pequeño" y estaría "pobremente equipado". Asimismo, destacaría la "imperfección" del citado Gobierno, siendo plenamente consciente de la impopularidad de sus políticas tanto en lo que respecta a su propio país como dentro de la Administración estadounidense y de la negativa a las reformas que se le habían venido exigiendo. Los fallos del mismo son atribuidos a la situación de "caos y extremismo" que el país atravesaba. La incapacidad de ayuda de un Imperio británico sometido a liquidación es también expuesta en el mismo. A continuación desgranará los elementos principales de su doctrina y de la política exterior estadounidense en general durante su mandato[20].

El punto central sería el compromiso de Estados Unidos con otras naciones para que puedan vivir libres de coerción. La realización de los objetivos estadounidenses dependería, por tanto, de la ayuda para mantener la libertad de los demás y por ello los pueblos tendrían que elegir entre la tiranía y la libertad. El presidente estadounidense defendería que "debe ser política de Estados Unidos apoyar a los pueblos libres que están resistiendo el yugo de minorías armadas o presiones exteriores". Truman destaca que el mundo no es estático y que el statu quo no es sagrado, pero no pueden aceptar cambios aplicados mediante la coerción y por ello Estados Unidos será garante de lo recogido en la Carta de Naciones Unidas. Como colofón al discurso, el presidente estadounidense anuncia la concesión de 400 millones de dólares por un periodo que finalizaría el 30 de junio de 1948, calificándolo como "inversión en

la libertad y la paz mundial". Asimismo, el apoyo de la libertad se manifiesta en la idea de que los regímenes totalitarios ganan en aquellos momentos en que las promesas de la libertad se hunden y que ayudando a que estas puedan desarrollarse se les combatiría mejor.

Este discurso, considerado el elemento central de la denominada doctrina Truman, posee varios aspectos interesantes a analizar y aparentemente aceptables. El primero sería la retórica wilsoniana que envuelve la política concreta. Una forma de justificar y lograr el apoyo de la opinión pública hacia políticas que difícilmente comprendería o apoyaría. La ruptura con el discurso wilsoniano, por tanto, no sería completa durante su Administración, pero tendría una escasa relevancia práctica en vista de las consecuencias reales de la nueva estrategia. El segundo, la influencia del realismo de George F. Kennnan, visible tanto en la adopción de la estrategia de contención —envuelta, no obstante, en retórica wilsoniana— como en la parte final del discurso, cuando destacó que la victoria del totalitarismo marxista se produciría en aquellos momentos en los que la población estuviese desencantada con el proyecto de la democracia liberal. El tercero, la constatación de que la realidad política impone al dirigente o estadista una serie de condicionamientos que hace que su propia ideología reduzca su relevancia o que las preferencias propias no siempre sean las que se lleven a cabo, esto es, el pragmatismo. Esta última observación se haría patente con la aplicación de la citada política y la subsiguiente adopción del realismo político como guía principal en la política internacional estadounidense por muchos años, probablemente contra las propias preferencias de muchos de los dirigentes que la utilizaron.

La cuestión que plantea si la doctrina de la contención del presidente Truman refleja la estrategia originalmente esbozada por Kennan o si resulta una manifestación de los equilibrios internos y las preferencias del presidente Truman está aún sometida a debate. Pese a que la mayoría de los estudios académicos reconocen la enorme relevancia de Kennan, particularmente, tras la publicación de Las fuentes del comportamiento soviético, dado su carácter de intelectual o, más bien, de actor peculiar, a medio camino entre el diplomático y el intelectual que aportó a la opinión pública detalles

de la estrategia a desarrollar y, consecuentemente, el miembro de la citada Administración al que mayores referencias se ha hecho, no faltarían evidencias que plantean que Kennan no tuvo la relevancia práctica que tradicionalmente se habría asumido. Así, varias fuentes apuntan a que los debates sobre la estrategia de la contención ya se estaban desarrollando dentro de la Administración cuando apareció el famoso telegrama y habían sido recogidos en toda una serie de documentos, como el citado Informe Clifford. Igualmente destacan que el conocimiento del Telegrama Largo por parte del presidente Truman había sido posterior a su remisión, que el propio presidente Truman habría sido influido en mucha mayor medida por el famoso discurso en Fulton del ex primer ministro británico Winston Churchill y que en muchos de los debates sostenidos sobre la citada doctrina, el propio Kennan manifestaría su desacuerdo. Asimismo, es destacable la preponderancia en los procesos de toma de decisiones internos del propio presidente Truman y de otros miembros de su Administración, como el general Marshall, segundo secretario de Estado de Truman, o Dean Acheson como su segundo en aquel momento, lo que reduciría la relevancia práctica del citado intelectual[21].

En cualquier caso, es imposible negar que el posicionamiento de Kennan tuvo una influencia esencial, aunque fuese original y teórica, en el desarrollo de la doctrina de la contención. Kennan sería apoyado, entre otros miembros de la Administración, por el primer secretario de Estado de Truman, James F. Byrnes, aún cuando no parece que pudiese sostenerse que exista una identidad entre la misma y las intenciones originales de un Kennan enérgicamente opuesto a la “histeria” que parecía gobernar la relación de la opinión pública americana con la Unión Soviética, que consideraba la amenaza soviética menos preocupante de lo que la mayor parte de la Administración Truman lo hacía y que atribuía la actuación de la misma más a cuestiones relacionadas con el poder y la necesidad de fortalecer internamente el régimen que a la propia ideología de la misma, pese a lo enunciado en el famoso telegrama. El citado intelectual se opondría además a determinados puntos de la doctrina en relación con el famoso Plan Marshall, que ayudó a desarrollar, y consideraba que un plan de ayuda similar no debía ser puesto en marcha en otras regiones del globo dada la existencia de limitados recursos. También se opuso a la concesión de ayuda a

Turquía[22].

Otro de los puntos de mayor interés y que quizá merezca un estudio más exhaustivo es la presencia del idealismo wilsoniano en la doctrina Truman. Tal y como afirmamos antes, el propio presidente Truman era un hombre de sólidas convicciones wilsonianas que, si bien no desarrolló una política internacional alternativa a la de Franklin Delano Roosvelt mientras trabajó en su Administración, una vez elegido presidente pretendió desde un principio asentar su política internacional en los mismos principios, aunque su forma de llevarla a la práctica fuese distinta, y apoyó la creación de Naciones Unidas como una forma de garantizar la paz en el mundo de la posguerra. El abandono de la citada política puede considerarse un hecho que tuvo que reconocer de una manera forzosa, ante el creciente expansionismo de la Unión Soviética y su actitud ante los acuerdos suscritos en estados como Grecia, cuyo incumplimiento era patente de cara a la Administración estadounidense. El primero de los dos grandes rasgos del citado pensamiento utópico: la creencia de que el derecho internacional, el multilateralismo y las organizaciones internacionales podían condicionar ese comportamiento, había sido una de las constantes de la temprana política internacional de la Administración Truman. Pero la segunda de las dimensiones, la idea de "hacer el mundo seguro para la democracia", también estuvo presente en la misma.

Tal y como vimos en el discurso del presidente Truman de 12 de marzo de 1947, la dicotomía moral entre estados totalitarios o comunistas y democracias liberales o pueblos libres es una de las constantes de su famoso discurso. El presidente Truman, de sólidas convicciones morales, decía no hacer distinción entre regímenes autoritarios, fuese este español, húngaro, alemán, ruso, chino, coreano u otro, e hizo pública su opinión en más de una ocasión. Por otro lado, destacados documentos como la Resolución del Consejo de Seguridad Nacional 68 (NSC-68) recogían esta visión dicotómica del mundo que, pese a lo que se podría considerar, iba a tener un enorme éxito de cara al futuro, viendo algunas de las doctrinas de administraciones posteriores como las de Reagan, Clinton o Bush hijo, que envolvieron su política en retórica wilsoniana. La diferencia con algunos de sus sucesores estaría marcada por la enorme prudencia demostrada por el presidente

Truman, que nunca permitió que esta visión degenerase en "cruzadas por la democracia" o un apoyo incondicional a gobiernos no comunistas, permitiendo que la estrategia estadounidense se desarrollase de forma selectiva y flexible, pese a las críticas que se le realizaron en casos como el de la caída de la China nacionalista en manos del comunismo[23].

Hay autores que han planteado que, en realidad, la estrategia respondía a una suerte de idealismo wilsoniano "pesimista" que plasmaría la política exterior estadounidense durante la guerra fría hasta el conflicto de Vietnam. Sin embargo, por mucho que las evocaciones retóricas del presidente Truman hacia pueblos y gobiernos libres estuviesen presentes, la realidad es que nunca se desencadenó cruzada alguna por la democracia y que Estados Unidos apoyaría, en muchos casos, a pueblos y gobiernos escasamente identificables con la democracia liberal de corte estadounidense por el hecho de oponerse al comunismo. Es cierto que la estrategia de la contención puede no ser considerada unívoca con la propuesta de Kennan, pero también lo es que el propio Kennan no tenía el monopolio de la concepción del realismo político. De hecho, su posicionamiento fue abiertamente criticado por un destacado realista, el comunicador político e intelectual Walter Lippmann, que le acusaba de cometer los mismos errores que los wilsonianos a los que tanto criticaba y consideraba necesario establecer un nuevo equilibrio de poderes, de forma que las democracias europeas más relevantes pudiesen mediar en el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética y evitar una escalada bélica. De igual forma, muchos miembros del Departamento de Estado que se consideraban a sí mismos como realistas apoyaron la citada política que, probablemente, iba contra los deseos originales del propio presidente Truman. Es difícil además afirmar que la citada doctrina, en ocasiones enormemente contradictoria con sus propósitos originales de paz y armonía a través de organizaciones internacionales, puede considerarse wilsoniana, por cuanto que la concepción positiva del hombre, que Truman personalmente compartía, es una de las condiciones esenciales que marcan el citado idealismo del momento y que su pérdida implica cuanto menos una desnaturalización para el mismo, que frustra la fundamentación moral sobre la que se asentaba[24].

Es interesante además plantear que una buena parte de los idealistas wilsonianos del momento, entre ellos el secretario de Comercio, Wallace, fueron unos críticos acérrimos de la citada doctrina, entendiendo que la misma conducía a un conflicto armado con la Unión Soviética, y la compararon con la doctrina Monroe, alegando que se trataba de una estrategia "imperialista y equivocada". Esta puede ser una de las mayores demostraciones de que Truman pareció haber atemperado sus convicciones idealistas con una buena dosis de pragmatismo realista en la aplicación de su propia estrategia. De hecho, pese a sus propias convicciones, la canalización de ayudas económicas, militares y asistencia técnica al Gobierno griego se desarrollaría —aún afrontando las críticas de destacados miembros del Partido Demócrata como Eleanor Roosevelt— directamente y no a través de Naciones Unidas y, para colmo, a gobiernos escasamente democráticos que no cumplían con los estándares recogidos por la retórica del presidente. Con ello se abrirá el camino de la necesidad en el apoyo que Estados Unidos otorgaría durante mucho tiempo a diferentes gobiernos autocráticos, dado el interés de combatir y contener la expansión comunista como el mal mayor[25].

En este sentido, otras de las teorías que guiaron y conformaron la citada doctrina sería la archiconocida teoría del dominó, que planteaba la posibilidad de que en una determinada región la caída de uno de los estados clave en manos del comunismo podría conducir a un efecto parecido al de las fichas del dominó cuando caen y arrastrar a otros en su caída; esta teoría es atribuida al secretario de Estado con Eisenhower, John Foster Dulles. En realidad la primera referencia a esta teoría se recoge en una conferencia de prensa del 11 de mayo de 1953 y sería utilizada como una suerte de justificación para la aplicación de la doctrina de la contención más allá de la propia doctrina Truman. De hecho, la teoría del dominó seguiría siendo aplicada en momentos muy posteriores al desarrollo de la estrategia de Eisenhower, tal y como veremos en el caso de la doctrina Nixon. Hay autores que incluso remontan su origen a etapas muy anteriores, como las de los presidentes Theodore Roosevelt y William Taft. En cualquier caso, el temor a que la caída de Grecia y otros estados aparentemente amenazados por la Unión Soviética provocase un efecto de este calibre condicionaría la aparición de la citada teoría[26].

Una vez vistos los rasgos y características de la doctrina Truman, es necesario observar cuáles fueron sus consecuencias prácticas y su aplicación estratégica a la realidad del momento. En primer lugar, la necesidad de contener la expansión del comunismo llevaría al establecimiento de diferentes instituciones, consideradas de una importancia esencial si utilizamos una perspectiva histórica. Entre ellas destacarían, en primer lugar, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), piedra angular de las relaciones transatlánticas durante mucho tiempo. En segundo lugar, la creación de órganos en el entramado de toma de decisiones interna, como el Departamento de Defensa, las agencias de Inteligencia y, especialmente, el Consejo de Seguridad Nacional, institución central en los procesos de toma de decisiones que permitiría incrementar el poder del presidente en el seno de los mismos y cuya principal labor sería la de coordinar la posición de las diferentes agencias federales y asesorar y facilitar la toma de decisiones por parte del presidente en cuestiones de política exterior y seguridad. En tercer lugar destaca el establecimiento del Plan Marshall, en cuya realización participaría el propio Kennan, destinado a fomentar la recuperación económica de Europa y a contener el avance de un comunismo que, a ojos de la Administración Truman, aprovechaba las dificultades económicas y sociales de Europa occidental para lograr su expansión o, indirectamente, la puesta en marcha del proceso de integración europeo, cuyos orígenes también tuvieron que ver con estas dificultades del momento, tal y como se recoge en los propios debates de la Administración Truman. Esta es una primera nota que permite observar cómo la estrategia desarrollada por la Administración Truman consiguió configurar la realidad de la guerra fría[27].

Un segundo aspecto sería el de su aplicación estratégica y la consiguiente interacción con la Unión Soviética. Los resultados de la intervención y de la asistencia estadounidense en Grecia no tardarían demasiado tiempo en aparecer. En 1949 quedaban menos de 2.000 efectivos en las guerrillas comunistas respecto de los 38.000 existentes anteriormente, lo que serviría de precedente para la intervención y asistencia estadounidense en otros estados a lo largo de la guerra fría. En la propia Europa, el puente aéreo sobre Berlín pronto seguiría a la intervención en Grecia. De igual forma, la asistencia a Turquía y a Irán abrió la estrategia estadounidense

hacia el Próximo Oriente, segundo punto estratégico del momento, y preparó futuras doctrinas que influirían en la zona como las de Eisenhower o Carter. Muy pronto, le seguiría el conflicto de Corea y la apertura del Extremo Oriente a esta política, asegurando la permanencia de Corea del Sur en el bloque capitalista[28].

Sin embargo, esta estrategia de contención también produjo otras consecuencias no tan deseables. Por un lado, la Unión Soviética, que desde 1949 ya disponía de armas nucleares, percibió la política estadounidense como potencialmente hostil y entró en el juego de poder de las grandes potencias imitando la conducta estadounidense en sus zonas de influencia, algo que quizá una estrategia más prudente como la propuesta por Kennan hubiese evitado. Asimismo, la citada estrategia, merced a una discutible interpretación de los intereses estratégicos y vitales de la nación estadounidense, hizo que Estados Unidos se embarcase en una cuestionable y cuestionada intervención en un lejano país del Extremo Oriente llamado Vietnam, que hasta el momento quedaba lejos de las prioridades estadounidenses más inmediatas y que contó con la oposición tanto del mismo Kennan como de otros autores realistas como Hans Morgenthau. El discurso de Truman serviría, además, de inspiración para la elaboración de futuras doctrinas, no solo durante la guerra fría, sino mucho después[29].

La doctrina Truman, por tanto, y recapitulando los objetivos generales, configuró de una manera muy clara la realidad de la guerra fría, tal y como hoy es entendida, confirmando la idea constructivista de que la interacción entre los actores conforma la realidad de cada momento histórico concreto y que el discurso político, en forma de la proyección de una estrategia o doctrina como es el caso, influye en la política de los estados y genera realidades. Sin embargo, también expone la relevancia de los intereses materiales, de las relaciones de poder y de las claras limitaciones de la ideología ante las restricciones para la acción política que impone la realidad y que el realismo político tan bien ha descrito. Asimismo, pone de manifiesto las restricciones impuestas por los procesos de toma de decisiones para el desarrollo de una estrategia global coherente y clara que, como sucedió con la doctrina Truman, solo puede imponerse de forma selectiva y flexible.

LA DOCTRINA EISENHOWER, 1953-1961

A diferencia de lo que sucedió con la doctrina Truman, la doctrina del presidente Eisenhower no tendría la misma relevancia histórica en el desarrollo de la política exterior estadounidense que la de su predecesor. Sin embargo, también sería una doctrina destacada, que se ofrecería como respuesta a algunos de los acontecimientos históricos clave que se producirían a lo largo de su mandato y plantearía algunos aspectos novedosos en su política exterior y en debates que tienen una enorme actualidad. Fue, asimismo, la primera doctrina que incorporó las armas nucleares como elemento fundamental de la política exterior estadounidense en un momento en el que destacados teóricos como Thomas Schelling o Bernard Brodie daban a conocer sus famosas teorías sobre la disuasión nuclear, y que formuló de manera expresa la famosa teoría del dominó[30].

Al igual que sucedió en el caso de otras doctrinas, la doctrina del presidente Eisenhower atravesó diferentes etapas. En una primera etapa es de destacar la elaboración de la denominada "doctrina de la liberación", enunciada y formulada durante la campaña electoral que enfrentaría al presidente Eisenhower con el candidato demócrata Adlai Stevenson. Esta doctrina pretendía ser una suerte de contraposición a la doctrina de la contención, defendida por el presidente Truman. En la misma se acentuaban los aspectos claramente más ideológicos que establecían una dicotomía de signo wilsoniano entre el mundo libre y el comunismo, preconizando incluso la "liberación" de aquellos estados que se encontraban bajo la égida soviética y que quedó reflejada tanto en los discursos electorales como en algunos de los discursos iniciales de la Administración[31].

A estos postulados no sería ajena la estrategia del presidente Eisenhower, que, pese a ser conocido como una persona poco ideológica, a la que tanto el Partido Demócrata como el

Republicano llegaron a ofrecer la candidatura presidencial[32], pretendió distanciarse de una estrategia con la que su secretario de Estado, John Foster Dulles, tampoco simpatizaba. El contenido ideológico de esta estrategia original, sin embargo, acabaría diluyéndose en la práctica de una política exterior que se vería obligada a continuar la antigua estrategia de la contención —con matices y teniendo en cuenta los importantes gastos que suponía para el presupuesto de seguridad nacional—, pactando con destacados regímenes autocráticos a nivel global, como sucedió con Arabia Saudita, Portugal o la España de Franco, e incluso apoyando golpes de Estado frente a aliados potenciales de la Unión Soviética, como ocurriría con Mossadegh en Irán y la Operación Ajax[33].

Con todo, los intentos de elaborar una "gran estrategia" alternativa a la defendida por parte de la Administración Truman, como era la famosa NSC-68, produciría como resultado el documento NSC 162/2, que establece el denominado New Look, una nueva versión más realista, en un sentido teórico y práctico, de la doctrina y la política exterior del presidente Eisenhower, donde se recogería la doctrina de las represalias masivas en caso de agresión soviética o china y que sería posteriormente anunciada por el secretario de Estado en su famoso discurso del 12 de enero de 1954 ante el think tank Council on Foreign Relations[34].

De igual modo y para lograr la consecución de sus objetivos de seguridad nacional, se creó la oficina y la figura del consejero de Seguridad Nacional, que se encargaría de las labores de coordinación de dichas políticas en el Consejo de Seguridad Nacional y que se convertiría en una de las figuras más relevantes de la política exterior y de seguridad de las diferentes administraciones estadounidense con el paso del tiempo, con destacados representantes como Henry Kissinger, Brent Scowcroft, Colin Powell o Condoleezza Rice. Este Consejo de Seguridad Nacional se convertiría muy pronto en el órgano central de toma de decisiones de la Administración Eisenhower en estas materias, con la asistencia generalizada del propio presidente y la importante labor de coordinación realizada por el primer consejero de Seguridad Nacional, Robert Cutler[35].

En lo que respecta al gabinete presidencial y a los principales

actores de la política exterior estadounidense durante su Administración, cabe destacar en primer lugar al propio presidente Eisenhower. El perfil del presidente en esta Administración va a ser completamente diferente del de la mayoría de presidentes estadounidenses, cuya experiencia en política interna ha sido mucho mayor que su experiencia internacional. En el caso del presidente Eisenhower, sin embargo, formado como militar y con experiencia de mando en la Segunda Guerra Mundial, comandante supremo de las fuerzas de la OTAN e incluso gobernador militar de la Alemania ocupada, el perfil es completamente distinto. Su carácter poco ideológico y su propensión al diálogo y la negociación antes que al uso de la fuerza lo convertirían en una figura particularmente destacada y experimentada, de manera especial en los asuntos europeos, que tendrá un importante papel en el desempeño de su política exterior, más allá de los mitos existentes sobre su delegación en John Foster Dulles, su secretario de Estado, que pudo asesorarle en regiones del globo cuyo conocimiento al respecto era menor y que en ocasiones fue utilizado en beneficio del primero para afrontar las críticas frente a su política exterior de ambos lados del espectro ideológico. En cualquier caso, el pragmatismo de dicho presidente impediría la implementación real de algunos de sus proyectos originales, propios de la campaña electoral, en las que el propio Dulles tuvo que ver cómo fueron tanto la doctrina de la "liberación" ya mencionada como la denominada retaliation. Establecidas como distintivo propio frente a la doctrina de la contención de su predecesor como forma de combatir eficientemente el comunismo y, al mismo tiempo, desarrollar una estrategia menos costosa para el presupuesto de defensa[36].

En lo que respecta a su discurso, algunos autores que siguen perspectivas constructivistas consideran que el presidente estadounidense, respaldado por una cierta ideología asentada sobre criterios de carácter religioso moderado por sus propias creencias personales, contribuirá a asentar la visión global de origen lingüístico sobre la que se asienta la guerra fría, suma de realismo político en cuestiones de seguridad nacional y discurso apocalíptico originada en la etapa de Truman. La propia ideología de Eisenhower haría imposible la consecución concreta de una "paz" en un marco ideológico marcado por la contradicción entre la

autorrestricción como salvación humana frente a los poderosos "impulsos egoístas", existentes en la naturaleza del hombre, que no pueden ser suprimidos[37].

Probablemente la figura más conocida de su gabinete, junto con Richard Nixon, sería la del secretario de Estado John Foster Dulles, abogado de carrera y destacado teórico y conocedor de los asuntos internacionales. Dulles sigue siendo una figura controvertida. A diferencia de lo que sucedería con Kennan o Kissinger, el prestigio y la fama de John Foster Dulles como teórico y práctico no ha alcanzado los pináculos de los dos autores anteriores. Su carrera política y la formulación de las ideas que acabarían influyendo en la doctrina de Eisenhower son las propias de un internacionalista liberal del periodo de entreguerras. Nieto de un secretario de Estado con el presidente Harrison e hijo de un pastor protestante, formado él mismo en derecho y abogado durante cierto tiempo, las ideas que generará resultarían de su propia experiencia vital. Tras su experiencia como asesor en la Conferencia de Paz de Versalles, Dulles acabaría plasmando sus ideas como una suerte de intento de equilibrar el idealismo wilsoniano estadounidense y el pragmatismo realista en una serie de obras. De ellas, la más conocida sería War, Peace and Change, donde expresaría la adaptación de las ideas sobre el cambio del filósofo Henri Bergson a las relaciones internacionales y la necesidad de construir un orden internacional y unas organizaciones internacionales capaces de adaptarse a los cambios del mismo. Una conclusión que sacaría de su experiencia en Versalles de 1919. Para Dulles, las tendencias contradictorias entre cambio radical y defensa del statu quo, que explicarían muchas de las crisis por las que atravesaba el orden internacional del periodo de entreguerras en que estados como Alemania, Italia o Japón habían optado por una solución autoritaria, debían moderarse a través de normas e instituciones internacionales flexibles que canalizasen el cambio, evitando al mismo tiempo estas dos tendencias que amenazaban con provocar una nueva "guerra totalitaria", superior en magnitud a los conflictos tradicionales tras los cambios tecnológicos operados desde finales del siglo XIX. Poniendo de ejemplo las normas establecidas sobre la Common Law, estas nuevas normas e instituciones apoyadas por la fuerza de la opinión pública mundial debían garantizar un proceso que, al mismo tiempo, permitiese el cambio y conservase los elementos

valiosos del orden internacional[38]. De igual modo, en la Segunda Guerra Mundial Dulles redactaría un manifiesto llamado The Six Pillars of Peace, de inspiración wilsoniana, a efectos de su posible aplicación en el orden que emergería tras la guerra. Inicialmente, apoyó el establecimiento de destacadas instituciones internacionales como la OTAN y la estrategia de la contención esbozada por el presidente Truman, pero muy pronto su visión cambiaría por considerarla una estrategia "no fundamentada en valores morales" y, como diría en su momento al candidato Eisenhower, ajena a los valores y la experiencia estadounidense y destinada a mantener el statu quo, según expondría en su obra War or Peace[39].

Estas críticas también se dirigirían frente al propio Kennan, al que había llegado a considerar "peligroso" por la defensa de una estrategia no fundamentada en consideraciones "morales", pese a su apoyo inicial a la política de la contención, y que Kennan devolvería hacia su estrategia de "liberación" con repercusiones mediáticas en medio de los dos intentos de este último de "encontrar un nicho", antes de retirarse del servicio diplomático activo. Pese a sus frecuentes desavenencias, la estrategia de la contención nunca fue abandonada y Kennan mantuvo el relativo aprecio que Eisenhower sentía por él con algún ofrecimiento aislado. Fue precisamente este el momento en el que la figura de Dulles empezó a ser cada vez más apreciada en el bando republicano[40].

Elegido como secretario de Estado, entre otras razones, por la simpatía que despertaba entre los partidarios del senador Taft, su rival en las primarias del Partido Republicano y un partidario del aislacionismo, destacaría en su carrera más como teórico que como práctico y recibió numerosas críticas entre sus colegas diplomáticos y líderes extranjeros por el trato que percibían del mismo —por ejemplo, los británicos Winston Churchill o Anthony Eden—. Tiende a ser destacado el discurso moralista que defendía, tan caro al ala derecha del Partido Republicano, y que le hizo aparecer a ojos de los líderes extranjeros como "un fanático anticomunista", así como sus intentos por aunar las diferentes corrientes de la política exterior de este partido, dividido entre los aislacionistas y los internacionalistas, como el propio presidente Eisenhower, a quien ayudó a configurar su equipo de seguridad nacional. Este discurso y

las estrategias iniciales basadas en el concepto de la “liberación”, en las que el propio presidente no creía por ser un partidario de la política de la contención en la práctica, serían utilizados políticamente primero, pero no aplicados en la práctica después de adquirir la presidencia, con la importante salvedad de la cuestión nuclear. En cualquier caso, su influencia ha sido ocasionalmente exagerada dada la propensión del presidente a tomar las decisiones que consideraba correctas, a nombrar gabinetes de expertos independientes y a escuchar a otras personas reduciendo notablemente su influencia. Esto a pesar de su participación en destacadas construcciones teóricas como la ya mencionada “liberación”, la teoría del dominó o la doctrina de las “represalias masivas” y su enunciación en determinados momentos clave de la presidencia de Eisenhower. A pesar de las críticas sobre el discurso “moralista” empleado por el secretario de Estado y su “falta de entendimiento” de cómo funciona el mundo, la inicialmente conflictiva relación acabaría diluyéndose y mejorando hasta el fallecimiento de Dulles en 1959. En la práctica, Dulles no sería el moralista rígido al que sus adversarios caricaturizaron y, pese a las críticas debidas a sus fallos a la hora de diseñar la política exterior estadounidense, ambos líderes acabaron respetándose mutuamente en base a la compartida y prolongada dedicación al servicio público y formaron un tándem con pocas semejanzas en la historia de la política internacional estadounidense[41].

Además del propio secretario de Estado, cabe destacar la figura del vicepresidente Nixon, con quien el presidente Eisenhower llegaría a tener una compleja relación, incluso familiar, en la que, a menudo, el propio presidente llegaría a sentirse tratado como una especie de socio junior encargado del trabajo sucio y luchador por la “supervivencia”, pero cuya experiencia en la Casa Blanca, pese a su ocasional desacuerdo con el presidente en asuntos internacionales clave como la crisis de Suez, le permitirá ejercer su futuro cargo con cierta desenvoltura. La procedencia de orígenes humildes, tanto del presidente Eisenhower como de Nixon, e incluso la presencia de este último en el Ejército después de haber ejercido como abogado en su Estado natal, también establece paralelismos en la relación, no siempre fácil, que acabarían teniendo. De igual forma, las continuas enfermedades del presidente le permitirían suplirle en momentos clave, acentuando su preparación para su futura

presidencia[42].

La doctrina del presidente Eisenhower se aplicaría en determinadas regiones clave que atravesaban diversas crisis, como consecuencia del colapso del antiguo sistema colonial europeo y de la competición entre la Unión Soviética y Estados Unidos. De estas cabe destacar concretamente dos: la primera sería Asia oriental, y la segunda, la más destacada de cara a la enunciación de la doctrina Eisenhower, el Próximo Oriente. La elaboración de la doctrina de las represalias masivas y la necesidad de garantizar la estabilidad y la contención del comunismo en el Próximo Oriente serían sus dos rasgos principales.

El caso de Asia oriental destacaría, particularmente, por la formulación de la famosa doctrina de las "represalias masivas" en un momento en que la alianza entre la Unión Soviética y China favorecía la expansión comunista, pese a la presencia estadounidense en estados como Corea y Japón. Si el propio presidente Eisenhower tuvo que lidiar con los últimos momentos del impopular y costoso conflicto de Corea y las negociaciones de paz, a las que no se llegaría sin la correspondiente amenaza de utilización de armas nucleares frente a China en el caso de que esta prosiguiera con su apoyo a Corea del Norte, muy pronto esta política quedaría dirigida hacia Indochina y el estrecho de Taiwán. La atención estadounidense a Asia oriental se hizo crecientemente acuciante como consecuencia de la lucha francesa contra los movimientos independentistas en Indochina que finalizaría con la derrota francesa en Dien Bien Phu en 1954, tras lo que Estados Unidos acabaría tomando el relevo. Hasta ese momento, Estados Unidos, como consecuencia indirecta de la doctrina de la contención, llegaría a financiar hasta en un 80 por ciento los intentos franceses por combatir a los nacionalistas, principalmente vietnamitas, que luchaban junto al líder independentista y futuro presidente de Vietnam del Norte Ho Chi Mihn. La inminente derrota francesa había llevado a Estados Unidos a la elaboración de toda una estrategia, la Operación Vulture, destinada a evitar la derrota francesa y el triunfo del comunismo en el Sudeste Asiático, estableciendo como condiciones el desarrollo de una operación militar en la que interviniesen otras potencias regionales y que lo aprobase el Congreso estadounidense, donde existía una fuerte

oposición. De hecho, destacados líderes demócratas como John F. Kennedy o Lyndon B. Johnson se llegaron a oponer expresamente. La desconfianza hacia la estrategia francesa, además de los elevados riesgos de una operación de este tipo, llevaron a Estados Unidos a no involucrarse en la misma, más allá de disuadir a China de intervenir y negociar en Ginebra el acuerdo de partición en dos estados. Acuerdo no firmado por Estados Unidos, lo que anticipaba su futura participación como sustituto de Francia como garante de la independencia de Vietnam del Sur en el conflicto de Vietnam. Este enfrentamiento original con China se complementaría con las tensiones que se producirían en el estrecho de Taiwán tras la invasión de los nacionalistas dirigidos por Chiang Kai-Shek de dos islas controladas por el Gobierno comunista, Quemoy y Matsu, que podrían conducir a una invasión del continente. El esfuerzo diplomático del presidente Eisenhower y Dulles y las negociaciones con el primer ministro chino, Zhou Enlai, evitaron una nueva participación estadounidense en otro conflicto, pero expusieron la fragilidad de la situación internacional de aquel momento y la relevancia que las armas nucleares habían ido adquiriendo con el paso del tiempo[43].

En el caso del Próximo Oriente, la doctrina Eisenhower se acabaría aplicando de una manera sin precedentes y, prácticamente, como reacción a algunos de los acontecimientos más relevantes de su época. De tal forma, la expansión de movimientos nacionalistas en la región, que preconizaban la independencia e incluso la unidad del mundo árabe, tenían en Gamal Abdel Nasser, presidente de Egipto tras el derrocamiento y muerte del rey Faisal, su máximo exponente. Originalmente, la estrategia estadounidense se centró en tratar de cortejar estos movimientos, que explotaban tanto los deseos independentistas que buscaban expulsar de su territorio a las potencias coloniales como la impopularidad del nuevo Estado israelí. Tras los intentos infructuosos por parte estadounidense de llegar a un acercamiento[44], en parte por la existencia de intereses contrapuestos entre ambos actores o por el posicionamiento nasserista, cada vez más cercano a la postura soviética, comenzaron a desarrollarse una serie de operaciones destinadas a socavar la creciente popularidad e influencia de Nasser en el mundo árabe. De estas destacaría la denominada Operación Omega, que venía a sustituir a la antigua Operación Alpha, dirigida a constreñir la

influencia egipcia a través de una serie de medidas de carácter económico y político para aislar al Egipto de Nasser. Todo ello en un momento en el que la creciente influencia soviética y nacionalista había provocado que los regímenes hostiles al comunismo, como Irak, Irán, Pakistán y Turquía, junto con Gran Bretaña, acabasen constituyendo el denominado Pacto de Bagdad[45].

El punto culminante de su enfrentamiento con Occidente sería el de la nacionalización del canal de Suez, que levantaría todas las alarmas sobre la actitud de Nasser en 1956. Esta fue, probablemente, la crisis más relevante para la política exterior del presidente Eisenhower. La postura estadounidense, consciente de las intenciones de Nasser de explotar cualquier posible reacción de Occidente, fue la de reclamar prudencia y lograr de Francia y Reino Unido el apoyo a la Operación Omega, que había sido elaborada por parte estadounidense. Las posturas francesa y británica, sin embargo, se veían condicionadas por los desastrosos efectos políticos y económicos que las acciones de Nasser podían tener para sus respectivos estados. En el caso británico, la preocupación era el incremento de los precios de la energía en caso de cierre del citado canal, vitales para su industria, y en el de Francia, su influencia en el desarrollo de los acontecimientos en el norte de África y, concretamente, de Argelia, donde había comenzado la lucha armada para obtener su independencia. Tras un intento infructuoso de llegar a un acuerdo negociado en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Gobierno de Eden comenzó a realizar planes para intervenir militarmente en Egipto, con la ayuda de Francia y de Israel. Tras la negativa de este último a actuar como pretexto para la invasión, se puso en marcha la operación, desatando todas las alarmas en Estados Unidos de una crisis que no solo estaba impidiendo rentabilizar la invasión de Hungría por la Unión Soviética en 1956, sino que podría convertir a Nasser en un héroe en el mundo árabe. Las consultas estadounidenses para llevar a cabo la denominada Operación Omega con los propios líderes saudíes confirmaron dichas sospechas al desaconsejar la aprobación de medidas contundentes ante la elevada popularidad de Nasser entre las poblaciones árabes. De hecho, las medidas que había tomado previamente Estados Unidos para incrementar la popularidad del rey de Arabia por la custodia de los lugares santos del Islam y la relevancia de los aspectos religiosos habían resultado

un relativo fracaso[46].

El fiasco que supuso para Francia y Reino Unido la oposición estadounidense y soviética a la intervención y la consiguiente retirada requirieron de una reelaboración de la estrategia estadounidense que permitiese, por un lado, recuperar la posición y el valioso apoyo británicos en la región y, por otro, asentar el liderazgo estadounidense y el apoyo a aquellos regímenes, mayormente monarquías conservadoras, que seguían gozando del apoyo estadounidense en la región y que le apoyaban en la contención del comunismo. El objetivo directo estadounidense era, en aplicación de la política de la contención ya descrita, impedir que la Unión Soviética se expandiese en dicha región y pudiese utilizar a su favor los numerosos recursos naturales existentes en la misma. El propio Reino Unido recibiría asistencia económica, unos 560 millones de dólares, más unos 740 adicionales por parte de Estados Unidos a través del Fondo Monetario Internacional, que le permitiría sortear la grave situación que venía atravesando y consolidar su alianza con Estados Unidos en la región, que proseguiría en el futuro. De igual modo, los estados árabes que se mantuvieron como aliados con Estados Unidos vieron garantizado su apoyo, si bien algunas de las medidas que se pensaba tomar, como la constitución de una alianza regional, no resultaron originalmente exitosas, debida a la oposición existente en el Congreso como consecuencia de los temores al abandono de la defensa del Estado de Israel, cuya presencia hubiese provocado el rechazo árabe a participar en la misma. Asimismo, se pusieron en marcha planes para aislar a algunos de los regímenes nacionalistas más cercanos a la Unión Soviética, como el del mismo Egipto o el de Siria[47].

Precisamente para la consecución de ambos objetivos se elaboró la doctrina Eisenhower, que sería enunciada el 5 de enero de 1957 en un famoso discurso ante el Congreso estadounidense. En dicho discurso se ponía de manifiesto la ambición rusa que, por razones de “política de poder” y no de seguridad, pretendía expandirse en dicha región, amenazando la independencia y la integridad territorial de los estados que la componen. Frente a dicha amenaza, Estados Unidos ofrece ayuda, tanto de carácter económico como militar, para aquellos estados que quisieran solicitarla, a efectos de

“fortalecer” este bloque de países y proteger su independencia política y su integridad territorial[48].

La crisis de Suez no sería la única a la que tendría que enfrentarse el presidente Eisenhower. La otra gran crisis de su mandato sería la invasión de Hungría por los soviéticos de 1956, después de que Nagy, su primer ministro, decidiese sacar a Hungría del Pacto de Varsovia. Si bien originalmente la Unión Soviética reaccionaría retirando a sus soldados de territorio húngaro, acabó aplastando una rebelión en la que, de manera consciente, el presidente Eisenhower no quiso participar dados los riesgos planteados de un conflicto abierto con la Unión Soviética. En sus diferentes reuniones en el Consejo de Seguridad Nacional, expresó su oposición a considerar dicho asunto y, pese a las presiones de Reino Unido y Francia de actuar conjuntamente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas frente a dicha invasión, el desprestigio de estas últimas tras la intervención fallida en Suez provocaría su rechazo. De igual modo, pondría en cuestión el rol de una CIA cuyo director, Allen Dulles, parecía más preocupado por las operaciones encubiertas que por la utilización de otras fuentes de inteligencia, lo que le impedía predecir crisis como esta o la de Suez. La consecuencia política más importante de dicha decisión fue el fin de los remanentes de la doctrina de la “liberación” o roll-back, que demostraría poca conexión con la propia filosofía, o las ideas del presidente Eisenhower demostrando que, pese a la retórica inicial planteada, su pragmatismo y el realismo político que había venido a representar serían más fuertes que los planteamientos ideológicos de sus estrategias iniciales, impidiéndole llegar al final con las mismas cuando la experiencia le había demostrado que tal aproximación no estaba funcionando. Y todo ello pese al riesgo que suponían las críticas provenientes de la derecha del partido republicano, partidario de un discurso moralista y de la estrategia del roll-back. Asimismo, constituía una prueba más del estilo de toma de decisiones en una Administración jerarquizada en la que el presidente tenía la última palabra en cuestiones de política exterior[49].

Este no sería el único desafío al que tendría que enfrentarse en sus relaciones con la Unión Soviética; la proclamación por parte de Nikita Jruschev de la necesidad de acabar con la ocupación y

constituir la República Democrática Alemana en la zona ocupada por la Unión Soviética trajo consigo ulteriores problemas diplomáticos y a un inicial no reconocimiento, por ser considerada una "marioneta" de los soviéticos. De igual modo, los intentos de distensión con el líder soviético tendrían resultados irregulares dada la ocasional debilidad de Jruschev a nivel interno. El lanzamiento del Sputnik, en una década en la que los soviéticos habían logrado no solo hacerse con el arma nuclear, sino también con la famosa bomba H, generaría un debate sobre una supuesta ventaja soviética en la posesión de este tipo de armas que debió ser controlado por el presidente, si bien marcaría los inicios de la carrera espacial. Finalmente, el denominado incidente del U-2, tras la captura en territorio soviético del piloto de un nuevo prototipo de avión espía capaz de volar a 70.000 pies de altura, acabó poniendo contra las cuerdas a la Administración. La declaración del piloto capturado puso en evidencia el discurso oficial de la misma, viéndose el presidente Eisenhower obligado a afrontar una nueva crisis en sus relaciones con la Unión Soviética en mayo de 1960, con su secretario Dulles fallecido un año antes[50].

A modo de conclusión y, como ha venido sucediendo en la práctica totalidad de las doctrinas aquí analizadas, la doctrina Eisenhower ha sumado un conjunto de éxitos y fracasos. Entre sus haberes, ha destacado por ser una doctrina que incorporaría elementos novedosos, como la utilización de las armas nucleares y la incorporación de una región, como era el Próximo Oriente, a la máxima prioridad y el pensamiento estratégico estadounidense utilizando los activos que los británicos ya tenían. Entre los éxitos de dicha doctrina hay que destacar como elemento crítico la prudencia, el pragmatismo y la experiencia del propio presidente en cuestiones internacionales, que siempre impidió que las graves crisis que atravesó Estados Unidos en los años cincuenta desembocasen en un conflicto de consecuencias impredecibles. La constitución de destacadas figuras de la política exterior estadounidense, como el consejero de Seguridad Nacional, también le permitiría realizar las aportaciones correspondientes a la estructura de seguridad que había sido concebida después de la Segunda Guerra Mundial.

De igual modo, esta experiencia práctica y la neutralidad ideológica del presidente le permitieron utilizar políticamente y a continuación

rechazar algunas de las aportaciones teóricas no realizables de su secretario de Estado, como sucedió con la doctrina de la "liberación". De hecho, a pesar de la construcción teórica de esta estrategia, el propio Dulles se encontraría lidiando continuamente con una política consistente en mantener el statu quo, operaciones encubiertas de las agencias de inteligencia contra regímenes hostiles a los intereses de seguridad estadounidenses e incluso apoyando a numerosos regímenes autocráticos que se oponían al comunismo, a pesar de que dicha política no satisfacía los valores e ideales del pueblo americano. Un internacionalista liberal convencido como Dulles, que había desarrollado toda una serie de teorías e ideas en apoyo de esta visión del mundo, a la postre acabaría convirtiéndose en un estadista que seguía las pautas de la realidad de la política de poder, de la que acabó siendo un amplio conocedor a pesar de la fama que adquirió por su discurso ideológico, sus errores y sus convicciones personales.

En cuanto a las aportaciones de la doctrina Eisenhower de cara a futuras doctrinas, curiosamente la línea moralista del propio secretario de Estado en su elaboración de la doctrina de la "liberación" y del roll back llegaría a inspirar la propia doctrina de los presidentes Reagan o George W. Bush, demostrando que la suya siempre fue una estrategia cercana al pensamiento de cierto sector del Partido Republicano por su firmeza ideológica y moral y por ser considerada compatible con los valores e ideales del pueblo estadounidense y con el idealismo wilsoniano en sí mismo. Por otro lado, el precedente que Eisenhower supuso al incorporar el Próximo Oriente a su doctrina serviría de ejemplo para otros presidentes que vendrían a articular sus estrategias en dicha región, como Nixon o Carter, continuando en cierto sentido su política y abriendo la puerta a los intensos debates ideológicos que en los círculos de política exterior estadounidense se han realizado y que continúan hasta la actualidad. La tensión entre apoyar la democracia o la estabilidad proporcionada por determinados regímenes autocráticos de la que tanto se ha hablado a raíz de la Primavera Árabe tiene sus comienzos en aquella etapa.

Finalmente, pese a sus aciertos, dicha doctrina también produjo sus propios fracasos, quizá inevitables, que se manifestarían en una serie de conflictos abiertos y pendientes de solución. En Cuba, la

revolución dirigida por Castro en 1959 había acabado sembrando inquietud en las elites de la política exterior estadounidense con su progresivo acercamiento a los soviéticos. La crisis de Berlín se había cerrado en falso y muy pronto acabaría recrudeciéndose. Nasser seguía suponiendo una amenaza para los intereses de Occidente, como demostraría a raíz del golpe de Estado producido contra el Gobierno prooccidental de Irak. Finalmente, el conflicto de Indochina, pese a la solución temporal que supuso el Acuerdo de Ginebra, seguía planteando problemas a la política de contención estadounidense en Asia oriental que exigirían una atención inmediata. Todos estos serían desafíos a los que los líderes demócratas de los años sesenta que sucedieron a Eisenhower tendrían que hacer frente pronto.

LAS DOCTRINAS DE KENNEDY Y JOHNSON, 1961-1969

Si bien las doctrinas de los presidentes Kennedy y Johnson no han producido aportaciones tan relevantes al pensamiento estratégico estadounidense como las de sus inmediatos predecesores, la política exterior de las administraciones demócratas de los años sesenta tuvo que atravesar uno de los periodos más difíciles de la guerra fría, con algunas de las crisis diplomáticas más graves que ha vivido el mundo, y se vieron envueltas en uno de los peores conflictos de la historia estadounidense: la famosa guerra de Vietnam.

La elección del presidente Kennedy, enfrentado en las elecciones presidenciales al vicepresidente Richard Nixon y ganadas estas por un estrecho margen, fue saludada como uno de los momentos más relevantes de la historia estadounidense y el primero en que un católico accedía a la presidencia. En el ámbito de la política exterior, sin embargo, la presidencia de Kennedy marcaría una cierta continuidad con la política elaborada por sus inmediatos predecesores y, particularmente, con la doctrina de la contención del presidente Truman. De hecho, a uno de sus mayores artífices, como era George F. Kennan, se le concedió la importantísima Embajada de Estados Unidos en Yugoslavia, el único país comunista que no pertenecía al Pacto de Varsovia. La política exterior de Kennedy se centraría, al igual que la de Eisenhower, en el mantenimiento del statu quo y en una actitud reactiva ante los problemas que irían surgiendo[51].

De entre las diferentes figuras que formarían parte del entramado de toma de decisiones en el ámbito de esta Administración, y que el presidente Lyndon B. Johnson mantendría al acceder a la presidencia, cabe mencionar las siguientes: el secretario de Defensa Robert McNamara, antiguo presidente de la Ford Motor Company, que se distinguió por su dominio de la estadística y de los números, cuya forma de pensar simplificaría en gran medida la toma de decisiones por parte del presidente al plantear una serie de opciones

lógicas a seguir y cuyas dotes luego incorporaría en su presidencia del Banco Mundial; McGeorge Bundy, consejero de Seguridad Nacional, antiguo profesor en Harvard y de familia destacada de la costa Este, con altas aptitudes intelectuales; Dean Rusk, secretario de Estado y persona no demasiado apegada al público o los medios, cuya habilidad para las cuestiones abstractas debía compaginarse con la habilidad de McNamara para los números, y, finalmente, John A. McCone, director de la CIA que sustituyó a Allen Dulles y destacado miembro del Congreso estadounidense. A estos cabe añadir otras figuras como el vicepresidente Johnson, el embajador en Naciones Unidas y antiguo candidato presidencial demócrata Adlai Stevenson y, de manera más importante, el hermano del presidente nombrado fiscal general del Estado, Robert "Bobby" Kennedy. A todas estas figuras habría que sumarle la del propio presidente Kennedy, hombre carismático, de instintos prácticos y profundo pragmatismo, no demasiado apegado a posiciones idealistas a pesar del discurso que defendía, pero interesado en las ideas, siempre y cuando estas pudiesen tener efectos prácticos en la realidad política[52].

El marco del proceso de toma de decisiones se iría modificando respecto de la Administración anterior. De tal forma, si en la Administración Eisenhower el Consejo de Seguridad Nacional tendría una importancia capital a la hora de coordinar y llevar a cabo la política exterior de dicha Administración, en el caso de la Administración Kennedy, el Departamento de Estado recuperaría bastante poder, dando un papel más relevante a los vicesecretarios de Estado de las diferentes áreas, dejando el Consejo de Seguridad Nacional para reuniones fijadas a efectos de analizar casos concretos y a la figura del consejero como un asesor principal del presidente, con el que trabajaría de cerca[53].

Se han relacionado algunos aspectos de la doctrina Kennedy con el discurso inaugural que pronunció el presidente estadounidense el 20 de enero de 1961, donde se expresó la famosa frase "pregúntate que es lo que puedes hacer por América" y que, en realidad, parece más una exhortación a que los aliados cumplan con el papel que les correspondiese a la hora de defender su propia libertad y a tratar mediante de evitar, a través del entendimiento, los riesgos que pudiesen conducir a un conflicto nuclear[54]. Sin embargo, su

formulación tendrá que esperar hasta 1963, tras las grandes crisis por las que atravesará su mandato. En cualquier caso y, desde un principio, esta Administración debió estar concentrada en cuestiones de política internacional, pues, a pesar del corto periodo de tiempo que duró su mandato, se vio enfrentada a algunas de las crisis más graves de la propia historia de la política exterior estadounidense. De estas cabe destacar tres, aunque su número podría incrementarse: la crisis de Cuba, la crisis de Berlín y las crisis de Laos y Vietnam.

En el caso de Cuba, la política exterior de la Administración Kennedy se vio marcada por el fracaso de Bahía Cochinos. El progresivo acercamiento de Fidel Castro a las posiciones soviéticas después de triunfar su revolución en 1959 había despertado todas las alarmas en Estados Unidos y, desde la etapa de Eisenhower, se comenzaron a planificar diferentes operaciones para derrocar al dirigente cubano. Consciente de la mala imagen que podría representar un presidente estadounidense derrocando de manera directa a un líder del Tercer Mundo en un momento donde los movimientos nacionalistas y las independencias coloniales se habían venido generalizando, el presidente prefirió una operación donde los propios cubanos tuviesen la iniciativa, aunque con apoyo logístico estadounidense. Rechazada por “demasiado espectacular” la Operación Trinidad, planificada en un entorno más favorable para sus planes, comenzaron las operaciones para el desembarco en Bahía Cochinos de 140 combatientes del exilio apoyados, entrenados y armados por la CIA, que debían ganarse el apoyo de la población y conseguir el derrocamiento de Castro. El primer fracaso fue la publicación por el New York Times de la operación, que, para colmo, se acabaría desarrollando de manera pésima en medio de los fallos de inteligencia, la mala preparación, el escaso número de combatientes o la falta de apoyo aéreo. El patente fracaso provocaría que la propia Administración elaborase planes mucho más estudiados en sus próximas crisis y tuvo el efecto no deseado de presentar al presidente como un amateur de cara a los soviéticos[55].

El fracaso de Bahía de Cochinos sería el preludio para la principal crisis de su mandato, una de las más conocidas y preocupantes de toda la guerra fría: la crisis de los misiles. Esta crisis, considerada

por algunos “el evento más peligroso al que se ha enfrentado la humanidad en su historia”, ha hecho correr ríos de tinta y se han realizado múltiples obras, e incluso películas, que explican con detalle cada uno de los aspectos de la misma e incluso numerosas construcciones teóricas desde el punto de vista, principalmente, de la teoría de juegos o de los procesos de toma de decisiones, como es el caso de la famosa obra de Graham Allison y Philip Zelikow. Meses después de que el propio Jruschev le asegurase que no se instalarían misiles nucleares en la isla de Cuba, un avión espía descubre e informa a la Administración Kennedy del hallazgo en la isla de los mismos, tras lo que la Administración estadounidense exigiría a la Unión Soviética el inmediato desmantelamiento y retirada de los misiles. Este hecho desataría una crisis sin precedentes que pondría durante 13 días, según el famoso título de la obra del hermano del presidente estadounidense, al mundo en vilo en relación con la posibilidad del desencadenamiento de un conflicto nuclear. Se planteó que las malas interpretaciones a tres bandas: cubana, estadounidense y soviética, sobre el comportamiento del resto, tuvieron mucho que ver en el desencadenamiento de la crisis[56].

De las diferentes opciones disponibles, el presidente Kennedy optaría por una de las soluciones que evitaría un conflicto nuclear, el bloqueo de la isla ante el avance de una flota de buques y submarinos soviéticos y la amenaza de utilizar la fuerza, tanto nuclear como convencional, en caso de no darse la retirada. Se elaboraron, asimismo, planes para invadir la isla de Cuba en caso de que fuese necesario. Todo este periodo, de fuerte tensión e intentos de negociación, se veía acompañado de peligrosos incidentes, como el derribo de un avión espía U-2 en la isla y la captura de su piloto, el conflicto interno con los sectores más proclives al uso de la fuerza en ambas potencias y frecuentes errores y malas interpretaciones que hicieron temer el desencadenamiento final del conflicto. Finalmente, la propuesta original de Adlai Stevenson de prometer retirar los misiles estadounidenses en Italia y Turquía a cambio de los soviéticos en Cuba, pese a las acusaciones de “apaciguamiento” que recibiría, acabaría siendo la base del acuerdo al que llegarían por carta, el mismo método que utilizaron para solventar la crisis de Berlín. Además del establecimiento del famoso “teléfono rojo”, la crisis tuvo la importante lección para ambas potencias de la

necesidad de entender los motivos del otro o, como el propio Robert Kennedy expresaría "placing ourselves in the other country's shoes". Lección que sus sucesores no necesariamente aprenderían de manera cumplida[57].

Es precisamente después de esta crisis y en respuesta a la extensión del comunismo en las Américas cuando se formulará lo que se ha venido a conocer como doctrina Kennedy, concretada en su discurso ante la Asociación de Prensa Interamericana en Miami de 18 de noviembre de 1963. Este discurso se concentraría principalmente en su defensa de la denominada Alianza por el Progreso, en referencia a un plan propuesto por la Administración estadounidense para mejorar las condiciones económicas y sociales en América Latina, cuyo documento fundacional es la denominada Carta de Punta del Este, firmada en 1961. En dicho discurso, el presidente estadounidense defiende la organización de este plan y afirma que Estados Unidos habría gastado unos 2.300 millones de dólares como parte de lo que los diferentes estados del continente americano habrían aportado, se centra tanto en cuestiones económicas como sociales y compara su propio plan con el Plan Marshall, aunque reconoce afrontar mayores dificultades que en el caso europeo. De igual modo, plantea la existencia de enemigos concretados en el comunismo que se habría impuesto en Cuba, en vulneración de su propia soberanía, y denuncia la "traición en la Habana de los objetivos anunciados en Sierra Maestra". Este plan, precisamente, se planteará como resultado de los temores estadounidenses ante el avance del comunismo en el hemisferio occidental, temiendo que las malas condiciones en las que la población latinoamericana vivía ayudasen a ese objetivo[58]. A pesar de su limitada aplicación, debido al asesinato del presidente estadounidense, este discurso servirá como precedente para la formulación de la doctrina Johnson, pese a las diferencias entre ambas estrategias.

La segunda crisis de enorme relevancia a efectos estadounidenses sería la de Berlín. Anunciadas las intenciones en época de Eisenhower de reconocer la constitución de una República Democrática de Alemania y ante el considerable riesgo de que una ciudad clave como Berlín pudiese quedar enteramente en manos comunistas, el presidente Kennedy acudió a Viena a entrevistarse con el presidente soviético Nikita Jruschev. A pesar de la torpeza

del presidente de dejarse envolver en un debate de carácter ideológico, Kennedy consiguió obtener alguna concesión por parte del líder soviético, como fue el apoyo al establecimiento de la paz en Laos, pero no en relación con la cuestión de Berlín, donde afirmó que en caso de no reconocimiento de la existencia de dos estados, la Unión Soviética debería firmar un tratado de paz con la Alemania oriental, quedando en entredicho los derechos de acceso al Berlín occidental[59].

La respuesta al fracaso en esta cumbre por parte del gabinete presidencial sería la realización de diferentes planes para evitar la acción soviética, en el marco del denominado Grupo de Coordinación para la Planificación de Contingencias en Berlín. En el denominado grupo no solo participaron miembros de la Administración Kennedy, sino también algunos destacados outsiders, como el futuro secretario de Estado Henry Kissinger o el antiguo secretario de Estado Dean Acheson.

Este último fue, sin duda, el más agresivo de todos los participantes, al exponer la necesidad de amenazar con la utilización de armas nucleares ante la naturaleza "vital" de los intereses estadounidenses en Berlín tras haber declarado el estado de emergencia. Sin embargo y, aunque tuvo en cuenta las aportaciones de Acheson concretadas en un documento del Consejo de Seguridad Nacional, el presidente Kennedy decidió optar por una solución menos peligrosa para el desencadenamiento de un conflicto nuclear que implicaba el incremento de tropas estadounidenses en Europa occidental y que anunciaría en un discurso el 25 de julio de 1961, que Jruschev definiría como "una declaración preliminar de guerra". Asimismo, el presidente estadounidense recabaría el apoyo de los aliados europeos, a los que se informaría a posteriori de la decisión tomada. En respuesta, los soviéticos, a pesar de haber acordado no realizarlas con anterioridad, hicieron una prueba nuclear poco más tarde, añadiendo una fuerte tensión a la que ya se estaba viviendo. Entretanto, una parte sustancial de la población de Berlín oriental comenzaba a atravesar la frontera instalándose en el lado occidental, obligando a los soviéticos a tomar la decisión de levantar un muro. Esta tensión sería definitivamente reducida gracias al intercambio secreto y directo de cartas entre Jruschev y Eisenhower y, aunque se debió aceptar la construcción del muro

como algo preferible a una guerra, se acabaría estableciendo un puente aéreo sobre Berlín que mantendría la comunicación. Un año más tarde, el 26 de junio de 1963, en una visita a Berlín occidental, sería cuando el presidente Kennedy formularía uno de los discursos más famosos y evocadores de la guerra fría, que vendría a ser conocido como Ich bin ein Berliner[60].

Como tercera fuente de crisis destacarían los conflictos armados de la península de Indochina. En Laos, después de los acuerdos de Ginebra de 1954, el Gobierno monárquico se estuvo enfrentando en una guerra civil a la oposición comunista con el apoyo de Estados Unidos. Uno de los miembros de la familia real, el príncipe Souvanna Phouma, intentaría alcanzar la paz declarando la neutralidad del Estado con la ayuda de su hermanastro, el príncipe Souphanouvong. La Administración Eisenhower organizó un golpe de Estado y los comunistas, en respuesta, pusieron en marcha una guerrilla bastante exitosa que obligó a la Administración Kennedy a recular de las posiciones de la Administración predecesora y apoyar un Estado neutral bajo el liderazgo de la familia real, para el que acabaría logrando el apoyo soviético. Decisión que debió de presentarse a la prensa de manera cuidadosa, ante el temor a acusaciones de haber cedido a la presión comunista y no haberse involucrado de manera decidida, pero que no conduciría a demasiadas críticas[61].

Vietnam sería un caso diferente. Tras el golpe de Estado que expulsó del poder al emperador Bao Dai, se impuso el Gobierno del líder católico Ngo Dinh Diem, corrupto y relativamente impopular, al igual que algunos de los miembros de su círculo más cercano, como su hermano Ngo Dinh Nuh, su asesor más relevante, que además dirigía las fuerzas de seguridad. La Administración Kennedy se vería envuelta en una guerra soterrada contra las fuerzas del Vietcong, dirigidas por Ho Chi Minh desde Vietnam del Norte, que aumentaba sus apoyos a medida que Vientam del Sur incrementaba su represión. A pesar de los intentos para no verse involucrado de manera directa en el apoyo militar al sur y siendola ayuda ofrecida principalmente económica y de asesoramiento, Estados Unidos llegaría a incorporar unos 8.000 soldados que combatirían junto con las fuerzas de Vietnam del Sur. La represión del movimiento budista tras la prohibición de ondear su bandera, por parte del

Partido Católico de Diem, sería la gota final que haría que Estados Unidos le retirase su apoyo y apoyase un nuevo golpe de Estado que llevaría al asesinato del presidente y su hermano y acabaría complicando más su labor de cara al futuro. Daba comienzo un conflicto desastroso para Estados Unidos en el que una mala interpretación de la estrategia de la contención se uniría a la minusvaloración del elemento nacionalista del Vietcong y a exagerar la amenaza soviética y la fortaleza interna de Vietnam del Sur[62].

Tras el asesinato del presidente Kennedy el 22 de noviembre de 1963, sube al poder el presidente Lyndon B. Johnson. De orígenes humildes y procedente de Texas, Johnson va a ser un presidente interesado, principalmente, en cuestiones internas. En este punto, y entre los grandes logros de su mandato, cabe destacar el plan conocido como Great Society, que incluía un gran número de proyectos entre los que cabe destacar la aprobación del Medicaid, Medicare o el programa de "lucha contra la pobreza" y los esfuerzos en favor de los derechos civiles. El presidente Johnson siempre entendió la política exterior en relación con su política interna y sería una figura relativamente compleja y controvertida en este aspecto. Sus ambiciones siempre fueron hacia la política doméstica y siempre consideró que la política internacional tendría éxito en Estados Unidos cuando los estadounidenses viesen que afectaba a sus necesidades, considerando la necesidad de un "razonable consenso" como esencial para llevar las empresas de la política exterior con éxito. Su preferencia por el estudio de documentos frente al encuentro con personalidades extranjeras o su propio carácter personal, enormemente emocional e incluso "intimidante" harían de su papel en el ámbito de la política internacional estadounidense un objeto a debatir[63].

En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones, no habría grandes cambios respecto de la época de Kennedy y en un principio se mantuvo a los mismos dirigentes que venían de dicha etapa, si bien al final de su mandato el consejero de Seguridad Nacional George Bundy sería sustituido por Robert Komer, primero, y por Walter Rostow, después. De igual modo, el secretario de Estado Dean Rusk sería sustituido en 1966 por Nicholas Katzenbach. Entre las aportaciones novedosas de dicha Administración, cabe destacar las reuniones de comida que el presidente tenía con su equipo los

martes, el tuesday lunch, donde se debatían los principales asuntos de política internacional o el mayor peso que otorgó a la figura del consejero de Seguridad Nacional frente a su predecesor, prefiriendo la flexibilidad de este tipo de reuniones a las más rígidas propias del gabinete presidencial o del Consejo de Seguridad Nacional. Es de destacar también su compleja relación con la CIA, marcada por sus propios prejuicios, de la que nunca dejaría de sospechar un posible rol en la campaña de 1960 a efectos de perjudicarle o en el asesinato de su predecesor. Las aportaciones diarias de la misma se reducirían usualmente a la elaboración de briefings con los datos más relevantes, que le eran entregadas puntualmente todos los días[64].

Si bien su política exterior ha sido asociada usualmente al conflicto de Vietnam, cabe destacar las acciones realizadas durante el periodo presidencial que ocupó en otras regiones y, generalmente, con un resultado más exitoso.

La política latinoamericana tendrá una cierta importancia dentro de la política exterior de esta Administración. Si bien, originalmente, la misma se había dirigido a apoyar la iniciativa de Kennedy en la denominada Alianza para el Progreso, esta política se irá modificando e irá estableciendo algunas de las bases que continuarán administraciones ulteriores. En relación con esta política, por sus orígenes texanos y su conocimiento de México, Johnson se consideraba un experto y se convirtió en uno de los más entusiastas defensores de la idea de la Alianza para el Progreso. Una de las dimensiones de su política exterior, la de la contención y combate contra las diferentes guerrillas comunistas existentes en diferentes estados latinoamericanos, tuvo un importante éxito, con algunos hitos como la muerte del propio Ernesto Che Guevara en Bolivia. Sin embargo, el apoyo a la Alianza para el Progreso se vería considerablemente dañado por un crecimiento per cápita de los países de la región menor al esperado y por una política tendente a apoyar golpes de Estado, después de que Thomas C. Mann, secretario de Estado asistente para Asuntos Interamericanos y uno de los miembros más relevantes en cuestiones latinoamericanas de la Administración, expusiese en un discurso la nueva política de la Administración, conocida como doctrina Mann, por la que los sucesivos golpes de Estado que produjesen el derrocamiento de

gobiernos democráticos no conducirían a la pérdida de las ayudas estadounidenses, y dejaría claro que Estados Unidos no iba a permitir que gobiernos comunistas llegasen al poder en ningún Estado del hemisferio. La antigua política económica y social, por tanto, dejaba paso a actuaciones más contundentes y a un incremento en la ayuda militar. Al poco tiempo, el Gobierno brasileño de Joao Goulart caía víctima de un golpe militar y Estados Unidos no suprimió las ayudas concedidas a Brasil. De la misma manera, se procedió al aislamiento de Cuba en la Organización de Estados Americanos (OEA) y al decreto del embargo en 1964 por 15 votos contra 4, tras el supuesto apoyo de la isla a "terroristas" venezolanos que pretendían derrocar al Gobierno. Si bien la reacción de la Administración en casos como Panamá, donde se llegó a firmar un tratado reconociendo la soberanía panameña del canal, o Chile fue más discreta, en muchos otros estados como Brasil, Perú, Argentina o Ecuador se produjeron golpes de Estado que derribaron gobiernos democráticamente electos y establecieron dictaduras militares. En el caso de Haití (y otros similares), Estados Unidos entregó ayuda directa a la dictadura de la familia Duvalier por 2,5 millones de dólares[65].

Esta política sería, principalmente, la que daría lugar a la aparición de la doctrina Johnson. En la República Dominicana, tras el golpe de Estado que derribó al dictador Trujillo en 1961, unas elecciones dieron el poder al candidato liberal Juan Bosch, quien se vería a su vez afectado por otro golpe de Estado el 25 de septiembre de 1963. Tras más de un año de junta militar, en mayo de 1965 se produce una insurrección que exige la restitución del antiguo presidente exiliado en Puerto Rico. La alarma estadounidense fue en aumento ante el temor —probablemente exagerado— de que un movimiento comunista tomase el poder y el presidente Johnson anunció en su discurso televisado de 2 de mayo de 1965 la doctrina Johnson. En dicho discurso, el presidente Johnson anunció que Estados Unidos "no podía permitir y no permitiría" el establecimiento de otro Gobierno comunista en el hemisferio occidental. Defendiendo que el comunismo podía aprovechar las intenciones legítimas de los partidarios de Bosch, envió 22.000 soldados para proteger a la población extranjera en el Estado caribeño justificando la intervención, además, en el apoyo al establecimiento de un Gobierno democrático en Santo Domingo. A mediados de 1966 se

organizarían unas elecciones monitorizadas por el Gobierno estadounidense, donde el candidato apoyado por Estados Unidos, Juan Balaguer, ganaría las elecciones y el propio Bosch quedaría en segundo lugar. Esta doctrina daría comienzo a una nueva política latinoamericana en Estados Unidos sostenida sobre la base de la guerra fría, que continuarían sus sucesores, especialmente Nixon o Reagan, poniendo fin a la política no intervencionista del Buen Vecino establecida por Franklin Delano Roosevelt en respuesta a las quejas latinoamericanas sobre la política de Washington en el periodo de entreguerras y retomaría el camino marcado en su momento por la doctrina Monroe, el corolario del presidente Theodore Roosevelt o las recomendaciones realizadas por George Kennan tras su viaje por varios países de Latinoamérica en 1950[66].

Latinoamérica no será la única región en la que la política del presidente Johnson tendría un lugar destacado. En Europa también se plantearon algunos desafíos a la política exterior estadounidense. Johnson defendió, en un principio, la incorporación como un igual de la República Federal Alemana en la defensa de Europa occidental. De tal forma, exhortó a la elaboración de un tratado que permitiese una fuerza nuclear multilateral compuesta por una flota armada con misiles nucleares Polaris controlada por la OTAN, en la que la propia Alemania participase y que sería finalmente desechada por la fuerte oposición existente en Francia, Gran Bretaña y dentro de la propia Alemania. El desafío de la Francia de Charles de Gaulle también supuso un punto de relevancia dentro de las relaciones de la Administración Johnson con Europa. El general De Gaulle, después de rechazar la entrada de Gran Bretaña en el mercado común, anuncia su retirada de las estructuras de mando de la OTAN en marzo de 1966 y solicita a los soldados estadounidenses que abandonen el país. La relación personal entre Johnson y De Gaulle, generalmente difícil, también se vería relativamente afectada por la denuncia pública francesa de la política estadounidense en Vietnam. La respuesta de la Administración Johnson sería la de evitar las provocaciones y anunciar su aquiescencia a Alemania para que las tropas francesas permaneciesen en su país con un tratado independiente, al no formar parte de la OTAN. La participación de Johnson al organizar las negociaciones trilaterales con Alemania y Gran Bretaña para hacer la política de defensa en Europa occidental sostenible por el

incremento del déficit en la balanza de pagos estadounidense y británica, agravada por la retirada de Francia, tendría como efecto la dimisión del Gobierno de Erhert en Alemania, pero permitirá sostener la presencia estadounidense y británica en ese país de manera continuada en el tiempo. Esta tensa relación con Francia y la escalada de la guerra en Vietnam, sin embargo, no evitaron la realización de una política "de distensión" impulsada por el propio presidente Johnson que rebajase las tensiones existentes con la Unión Soviética, dirigida en aquel momento por el presidente Leónidas Breznev. Como resultado se trataría de elaborar y firmar un tratado de no proliferación de armas que los acontecimientos en Checoslovaquia en 1968 obligaron a cancelar[67].

Una de las grandes crisis que se producirían durante el mandato de Johnson sería la producida a raíz de la independencia de Chipre, que involucró en 1964 a la saliente potencia británica con la población griega y turca del país y, por añadidura, con las propias Grecia y Turquía, ambas miembros de la OTAN. En este supuesto y ante los temores de que dicho conflicto pudiese afectar de manera negativa a la propia OTAN y ante la imposibilidad británica de mandar tropas para contener la violencia étnica, fue necesaria la participación del propio Johnson, que cerró temporalmente una crisis que se reabriría en la década siguiente[68].

Las dos grandes crisis más importantes del mandato de Johnson con la Unión Soviética se producirían en Próximo Oriente, con la famosa guerra de los Seis Días, que enfrentó a Israel contra una coalición de países árabes formada por Egipto, Jordania, Irak y Siria, y en Checoslovaquia. En el primer caso, la ofensiva árabe de 1967 implícitamente consentida por la Unión Soviética provocó una reacción israelí que revertiría los originales avances árabes y obligaría al presidente Johnson, partidario confeso y destacado de Israel, a ejercer notables esfuerzos diplomáticos para lograr que dicho país firmase un acuerdo de paz y frenase su avance hacia Damasco, ante la amenaza soviética de intervenir. El resultado sería la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 22 de noviembre de 1967, enormemente ambigua y en cuya versión en inglés se le solicitaba a Israel la retirada de "territorios conquistados", no "de los territorios", poniendo la base para sucesivos conflictos. A pesar de que la Unión Soviética rearmaría a

sus aliados con relativa rapidez, una de las consecuencias más destacadas de la guerra fue un cierto distanciamiento con la Unión Soviética por parte de Nasser, que comenzaría algunas maniobras de acercamiento a Estados Unidos. A pesar de la solución del caso, la patente humillación de la Unión Soviética preocupó enormemente a los líderes estadounidenses por las posibles consecuencias que acarrearía en caso de una actuación enérgica de esta. De igual modo, la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968 tras los intentos de reformar y democratizar el Partido Comunista en aquel país por el presidente Alexander Lubcek y su relativa apertura hacia Occidente en lo que se vino a denominar la Primavera de Praga dieron lugar a una crisis más aparente que real en las relaciones entre las dos superpotencias. El presidente Johnson, que consideró que la invasión soviética no alteraba el statu quo en Europa, declinó actuar frente a la intervención, como le solicitaban sus aliados británicos, y prosiguió, pese a las condenas verbales, las expresiones de preocupación por la invasión y la acogida de refugiados, con sus intentos de lograr nuevos acuerdos con la Unión Soviética, primando la estabilidad en Europa oriental frente a la lucha contra el comunismo. En ambos casos, la cooperación de las dos superpotencias evitaría que la crisis llegase a mayores y demostró una notable operatividad[69].

A pesar de algunos de sus éxitos en otras regiones, la Administración Johnson ha venido tradicionalmente a ser recordada por el rol que jugaría en la escalada del conflicto de Vietnam. Tras el asesinato del presidente Diem, los militares en la presidencia de Vietnam del Sur se irían sucediendo a lo largo del tiempo, sin que ninguno de ellos solventase las fuertes dudas existentes hacia su Gobierno y la capacidad de la que disponía para enfrentarse a la guerrilla del Vietcong, apoyada por Vietnam del Norte. Ante la gravedad de la situación, el presidente Johnson incrementaría el apoyo soterrado al Sur, incluyendo acciones de las agencias de inteligencia en zonas del Norte y fue progresivamente "americanizando" dicho conflicto. En respuesta, el Gobierno de Hanoi incrementaría su apoyo a la guerrilla del Vietcong. El incidente que marcaría la subsiguiente escalada del conflicto, producido en el golfo de Tonkin el 2 de agosto de 1964, todavía está revestido de polémica. Un navío estadounidense que se encontraba en aguas internacionales, el Maddox, afirmó ser atacado

por fuerzas procedentes de Vietnam del Norte. Si bien el primer ataque planteó pocas dudas, el segundo, que se produjo en condiciones ambientales de niebla y tormenta que hacían difícil la visibilidad, no ha podido ser dado por cierto. En cualquier caso, la Administración Johnson utilizaría este pretexto para hacer aprobar en el Congreso una resolución que permitiría a Estados Unidos responder al ataque con todos los medios que fuesen necesarios y que solo tuvo dos votos en contra en el Senado y ninguno en la Cámara de Representantes, conduciendo al incremento de 16.000 a 50.000 en el número de soldados estadounidenses en territorio vietnamita. Esta resolución, lo más cercano a una declaración de guerra que se produjo en el conflicto según McNamara, sigue planteando polémica por cuanto que existen autores que han defendido la idea de que dicho incidente se utilizó como un pretexto para poder actuar de manera decidida en Vietnam e incluso que pudiese ser provocado. En algunos casos, como afirma el profesor John Mearsheimer, se considera un ejemplo de fearmongering a declaraciones destinadas a incrementar las amenazas o riesgos existentes para que un Estado adquiera los apoyos suficientes en la opinión pública para verse involucrado en un conflicto armado. McNamara rechaza en sus memorias tales críticas y considera que la Administración no quiso verse envuelta en el conflicto en ese mismo momento y que las acusaciones que se realizarían no tendrían fundamento. Este incidente, sin embargo, tuvo un efecto político positivo para Johnson, como fue facilitar la derrota en las elecciones presidenciales de ese año del candidato republicano Barry Goldwater[70].

A partir de ese momento se produciría una notable escalada del conflicto, en el que, pese a los daños inflingidos al Vietcong, entre 1964 y 1968 la presencia de soldados estadounidenses se incrementaría hasta llegar a unos 500.000 sin que se viese una solución militar posible tras un temprano estancamiento en la situación de la guerra. Las diferentes estrategias de guerra puestas en marcha sobre el terreno primero y luego a nivel aéreo fracasaron, se tuvo que recurrir al reclutamiento de jóvenes mayores de 18 años, con bajas por encima de la media entre los afroamericanos, sin que el Gobierno de Vietnam del Sur mejorase en demasía sus índices de éxito en medio de acusaciones de corrupción y luchas entre católicos y budistas y con el elevado

número de bajas civiles que una estrategia que favorecía los ascensos y recompensas en función del número de muertos provocaría. De igual forma, la estrategia consistente en desfoliar amplias zonas de la selva utilizando napalm, los efectos psicológicos en los propios soldados estadounidenses de la guerra o las atrocidades cometidas sobre la población civil, que ponían en evidencia los fallos en la disciplina existente en el Ejército, minaron la imagen internacional estadounidense. Ya en 1967 y pese al optimismo inicial, la Administración comenzó a ser consciente del fracaso y de la necesidad de un cambio de estrategia. La lucha contrainsurgente se vería acompañada de planes para "vietnamizar" la estrategia de guerra con la planificación elaborada por la propia RAND Corporation, y conceptos que hoy nos suenan conocidos, como "ganar el corazón y la mente de los vietnamitas" o nation-building, empezaron a ser más familiares. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la inesperada ofensiva del Tet en 1968 por las fuerzas del Vietcong, pese a su derrota militar, produjo un efecto psicológico en Estados Unidos del que no se recuperaría. La reunión del 25 de marzo de 1968 con los "hombres sabios" que aconsejaron a Johnson en cuestiones relativas a la guerra, ofreció una imagen enormemente pesimista, y las dudas de McNamara sobre el conflicto empezaron a hacerse patentes. La guerra produjo un creciente movimiento de protesta no coordinado, compuesto por una gran variedad de integrantes que irían desde grupos hippies, feministas o ecologistas hasta críticos del establishment, como el académico Hans Morgenthau, George F. Kennan o el presidente del Comité del Senado en Asuntos Internacionales, William Fulbright, enemigo acérrimo de Johnson desde su desacuerdo con la estrategia a seguir en Santo Domingo. Aunque la guerra no marcó la campaña electoral de 1968 que enfrentaba al vicepresidente Hubert Humphrey contra Richard Nixon —cuestiones como los graves disturbios en los guetos o la influencia en el déficit del programa de "lucha contra la pobreza" tuvieron más peso—, el conflicto ponía en peligro el programa de la Great Society y retiraba apoyos al candidato demócrata, provocando una Convención del Partido Demócrata marcada por el conflicto en Chicago. Los intentos de negociación de la paz con Vietnam del Norte en París comenzarían a realizarse a partir de 1967 y se preparaba el rumbo para un cambio de estrategia con el nuevo presidente Nixon. Al final del conflicto, la cifra de víctimas llegaría a unas 60.000 en el caso de

soldados estadounidenses y a un millón de vietnamitas, minando considerablemente el prestigio y la credibilidad estadounidense que el presidente Johnson había tratado de salvar con el conflicto[71].

Al igual que el resto de doctrinas, las doctrinas de Kennedy y Johnson son el resultado de los aciertos y fracasos producidos a lo largo del tiempo en el que fueron aplicadas. Ambas doctrinas, pese a no realizar las aportaciones teóricas que sí tuvieron las administraciones de Truman o Eisenhower, supieron reincorporar Latinoamérica a las principales prioridades del pensamiento estratégico de Estados Unidos como resultado de los complejos desafíos que, particularmente el caso cubano, suponían para la seguridad estadounidense. Ambas doctrinas se concentraron en esta región geográfica, considerada vital para los intereses de seguridad americanos desde principios del siglo XIX, tal y como la propia crisis de los misiles puso de manifiesto con crudeza. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron de carácter mixto.

Por un lado, cabe decir que las dos aportaciones, contradictorias pero también complementarias, de Kennedy y Johnson pusieron las bases que permitieron la contención de guerrillas y movimientos comunistas en el continente. Únicamente Cuba se deslizó hacia este posicionamiento ideológico y fue aislada de manera exitosa y combatidos los movimientos guerrilleros que apoyó en el exterior. El problema fue que la estrategia que se siguió, y de manera notable la famosa doctrina Mann, también tuvo un elevado coste de cara a los valores y la imagen estadounidense en la región con el apoyo de golpes de Estado que derribaron gobiernos electos en la práctica totalidad de los países latinoamericanos, minando el éxito del propio programa de la Alianza para el Progreso, que tanto el presidente Kennedy como Johnson apoyaron de manera entusiasta sin que produjera los resultados a nivel socioeconómico inicialmente esperados.

En el caso de la política europea y hacia el Próximo Oriente, la política de las administraciones de Johnson y Kennedy tuvo resultados más positivos, entre los que cabe destacar, a pesar de los problemas del presidente Kennedy en su entrevista de Viena, la habilidad de desmantelar conflictos serios como el de Berlín y el lograr un mayor entendimiento con la Unión Soviética que acabaría

desembocando en la política de la famosa distensión, que prepararía el terreno para la Administración Nixon y llegaría a hacer de manera relativamente efectiva la cooperación entre ambas superpotencias en crisis como la invasión soviética de Checoslovaquia o la guerra de los Seis Días. De igual forma, tanto los problemas económicos que planteaba el mantenimiento de la estructura militar de seguridad estadounidense en Europa occidental como los desafíos planteados por la Francia del presidente De Gaulle fueron tratados con relativa habilidad.

El gran fracaso de ambas administraciones fue claramente el de su política asiática y, concretamente, el conflicto de Vietnam, Estado del Lejano Oriente difícilmente considerado vital para los intereses de seguridad estadounidenses, según la propia estrategia de la contención en la que ambas administraciones seguían confiando. Este conflicto produjo el mayor desastre para el Ejército estadounidense de toda la guerra fría, como ya se ha mencionado, con 60.000 soldados estadounidenses y un millón de vietnamitas fallecidos o el deterioro de la credibilidad y la imagen estadounidense en el mundo. La guerra de Vietnam, además, permitió oscurecer la intensa labor en política doméstica realizada por el presidente Johnson, que llevó a la construcción de políticas sociales como el Medicare o el Medicaid, cuya importancia es hoy de primer orden. También condujo a críticas al presidente Johnson, en ocasiones injustas, que han atacado su propia personalidad o su responsabilidad exclusiva en la escalada del conflicto, cuando no es sino el resultado de políticas que habían sido iniciadas por sus dos predecesores inmediatos y sobre las que no existe ninguna prueba de que, en particular el presidente Kennedy, hubiese actuado de manera diferente, máxime cuando contaba con el mismo equipo.

Dicho conflicto, sin embargo, llevó a la postre a nuevas aportaciones teóricas en el ámbito del pensamiento estratégico o doctrinal y a diferentes lecciones que las doctrinas de los presidentes estadounidenses en la posguerra fría deberían tener en consideración de nuevo. Los procesos de nation-building, la lucha contra la insurgencia organizada, la necesidad de “ganar los corazones y las mentes de los vietnamitas” o los intentos por construir estados viables son conceptos que volveremos a ver repetidos con las administraciones y doctrinas de Clinton, Bush hijo

y Obama en las intervenciones producidas durante la posguerra fría. En cuanto a las aportaciones a recibir de estas dos doctrinas por parte de doctrinas de presidentes estadounidenses que, inmediatamente, continuarían la política exterior de la Administración Johnson, cabe destacar claramente el ámbito de la política latinoamericana, rechazada por el presidente Carter, pero continuada tanto por Nixon como por Reagan, con algunos coletazos aislados en las administraciones de Bush padre e hijo. De igual modo, tanto la política de distensión con la Unión Soviética como los intentos de "vietnamizar" la guerra de Vietnam, esto es, otorgar una mayor responsabilidad en su defensa a los propios vietnamitas, serían, a la postre, asumidos por su sucesor para tratar de resolver una de las situaciones más complejas en la historia de Estados Unidos, que marcó toda una generación. ¿Han sido las lecciones aprendidas? La respuesta sigue sin estar clara.

CAPÍTULO 3

LAS DOCTRINAS DE LA DISTENSIÓN, 1969-1979

LA DOCTRINA NIXON[72], 1969-1977

Si la doctrina Truman había supuesto la aparición del pensamiento estratégico estadounidense durante la guerra fría, sirviendo de precedente para futuras estrategias estadounidenses, la doctrina Nixon, en cambio, supondría un punto de inflexión en relación con la política internacional desarrollada por las administraciones previas. En cierto sentido, la aparición de la doctrina Nixon debería mucho al contexto histórico en el que se desarrollaron las acciones en política internacional de su inmediato predecesor, Lyndon B. Johnson y su desafortunada intervención en el famoso conflicto de Vietnam.

Este conflicto, impopular tanto entre los aliados de Estados Unidos como entre la propia opinión pública norteamericana, sería la principal herencia que dejaría en esta materia a su sucesor y marcaría de forma importante su presidencia. Hay autores que han clasificado la doctrina Nixon en dos fases: la de enunciación, 1969-1973, y la de implementación, 1973-1976. Es este el contexto en el que se produciría el famoso discurso del presidente estadounidense sobre la "vietnamización", punto central de la fase de enunciación, uno de los documentos más relevantes sobre la doctrina Nixon. En este discurso, tras exponer algunas de las cifras más relevantes, 30.000 muertos y 540.000 soldados presentes allí, el presidente expone la historia del conflicto y las supuestas atrocidades del Vietcong en las zonas que había llegado a controlar. Para "ganar la paz" sostiene la necesidad de combatir en el campo de batalla, pero también de abrir negociaciones con el enemigo y de "ayudar a combatir" y no de combatir por los aliados. En este sentido expresará los tres puntos principales que vendrían a conformar su famosa doctrina y que dejarían atrás la más primitiva doctrina "Guam", anunciada en la citada isla, que si bien algunos consideran una versión primaria de la posterior doctrina, establecía las bases para una contención similar a la de sus predecesores[73].

El primero de estos puntos será el respeto por parte de Estados Unidos de todos los compromisos adquiridos en los tratados. El

segundo la posibilidad de proporcionar un escudo para todos aquellos países libres amenazados por una potencia nuclear, siempre y cuando se juzgue que aquel Estado tiene un interés vital o estratégico para Estados Unidos. El tercero será que, en caso de agresión, Estados Unidos proporcionará toda la ayuda necesaria al Estado agredido, que deberá asumir el peso central en su defensa. Considerando que la defensa de la libertad no es solamente un asunto estadounidense, propone "vietnamizar" la búsqueda de la paz y las negociaciones que conducirían a ella. De esta forma estarían armando y equipando mejor al Ejército de Vietnam del Sur en tanto que retiraban tropas americanas, unas 60.000 para finales de ese mismo año. Si no se anunciaba un calendario definitivo para la retirada de tropas era, según Nixon, porque se esperaba a obtener avances en tres frentes distintos.

Estos tres frentes serían: 1) las negociaciones en París, 2) el nivel de actividad enemiga y 3) el progreso en el entrenamiento de las fuerzas de Vietnam del Sur. En este sentido, el presidente Nixon reclama flexibilidad y advierte que si las tropas norvietnamitas incumplen sus compromisos o ponen en peligro al Ejército estadounidense restante, tomará las medidas enérgicas que resultasen oportunas. Tras sostener su entendimiento sobre lo que la guerra de Vietnam estaba suponiendo, considera que Estados Unidos se fortalece rechazando la vía fácil y al acometer los desafíos que tiene enfrente. Asimismo, considera que la libertad y la paz sobrevivirán dependiendo de que Estados Unidos asuma su liderazgo e, irónicamente, evoca a Wilson en la búsqueda de la paz que los presidentes estadounidenses siempre han tenido en mente.

¿Qué se puede deducir de este discurso? Siguiendo las afirmaciones del presidente Nixon y observando el contexto del momento, el citado discurso parece tratarse de una suerte de compromiso a medio camino entre la doctrina de la contención y la estrategia desarrollada por su Administración, a la vista de la realidad de los acontecimientos en Vietnam del Sur. Frente a sus predecesores y la tendencia a involucrarse en conflictos armados para sostener a gobiernos en lucha contra el comunismo, Nixon anuncia únicamente la asistencia y apoyo de Estados Unidos, pero no la intervención directa. Su posicionamiento parece constatar la realidad de las limitaciones del líder político a las que

tradicionalmente se han referido intelectuales de la talla de Morgenthau o Kennan, acentuando la vertiente realista de una estrategia sustentada sobre el equilibrio y las relaciones de poder entre las grandes potencias, fomentada tanto por él mismo como por su, en aquel entonces, consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger.

Si bien el presidente estadounidense no hace una referencia clara a ello, parece ser plenamente consciente del fracaso de la estrategia de su predecesor en Vietnam y la necesidad de un cambio radical en la misma, situación parecida a la de algunos conflictos que Estados Unidos ha desarrollado de forma reciente. Parece más que probable que el presidente estadounidense, pese a su negativa para la elaboración de calendarios de retirada, era más que consciente de que la posición de su país era difícilmente sostenible en las circunstancias del momento teniendo en cuenta, además, la propia y reconocida debilidad del Estado de Vietnam del Sur. El fracaso de Vietnam permitiría configurar la dimensión regionalista y multilateralista que se ha atribuido a la política internacional de la Administración Nixon, haciendo que los equilibrios de poder regionales recayesen sobre estados clientelares como Indonesia, Brasil o Irán, a los que apoyaría en su lucha contra el comunismo. Todo ello en el seno de una estrategia tendente a fomentar la estabilidad y el equilibrio de poderes, en un mundo cuyo centro podría ser afectado por los acontecimientos geopolíticos que se desarrollasen en la periferia del sistema. A esto se añadiría la famosa distensión, establecida supuestamente en aras de una coexistencia pacífica con las grandes potencias comunistas, China o la Unión Soviética, en un momento histórico en el que las percepciones sobre el poder americano habían alcanzado un claro cariz pesimista. Todos estos aspectos, en su conjunto, pueden considerarse una suerte de reacción frente al “globalismo indiscriminado” que habían supuesto las políticas de contención de sus predecesores, rechazadas claramente durante este periodo. Todo esto explica la construcción de una realidad compleja que pretendía establecer una estructura permanente en aras de la estabilidad, o más bien, del equilibrio de poderes central. Una estructura materializada en favor del statu quo entre la Unión Soviética que establecía como mal mayor el conflicto entre las superpotencias y la mutua destrucción como resultado del fracaso de las políticas de

contención universal que habían sostenido las administraciones previas[74].

En el reconocimiento de estas realidades y en el desarrollo de su estrategia, no intervino únicamente el propio presidente Nixon, sino que en los procesos de toma de decisiones internos destacaría otra gran figura que, eventualmente, se convertiría en otro de los grandes mitos de la política internacional estadounidense durante la guerra fría: Henry A. Kissinger. Destacado intelectual y académico procedente de la Universidad de Harvard, convertido en uno de los críticos de la política internacional estadounidense de la guerra fría, sería un protegido del rival de Nixon en las primarias del partido republicano, Nelson Rockefeller. Con todo, el presidente Nixon, en contra de lo que el propio Kissinger pensaba y pese a la negativa visión inicial que había tenido del primero, le nombraría su consejero de Seguridad Nacional, es decir, la figura interna en materia de política exterior con mayor cercanía al presidente estadounidense de la Administración. Muy pronto y de cara a los citados procedimientos internos, sería el propio Kissinger quien parecería tener en exclusiva la llave de acceso al presidente en temas internacionales, quien únicamente despacharía esos asuntos con él. De hecho, las consiguientes reformas en el Consejo de Seguridad Nacional articularían un aparato enormemente centralizado bajo el llamado Senior Review Group y una serie de comités especializados, de los que saldrían la mayor parte de las decisiones en temas de política exterior y de seguridad, vaciando competencias de los departamentos de Estado y Defensa, a lo que no sería ajena la aversión de Nixon y Kissinger por la "burocracia" que conformaba el Departamento de Estado. En la práctica, tanto el secretario de Estado, William Rogers, como, en menor medida, el de Defensa, Melvin Laird, quedaron excluidos de algunas de las decisiones más importantes tomadas por la Administración, como sucedió en el caso del Departamento de Estado con el acercamiento a China[75].

Los cambios producidos por la Administración Ford desde la salida de Nixon tuvieron un carácter más organizacional que estratégico, mostrando la necesaria continuidad en la política exterior de ambas administraciones. De tal forma, Henry Kissinger dejó de ostentar los cargos de consejero de Seguridad Nacional y secretario de Estado para ocupar solo este último. En el primer puesto sería sustituido

por Brent Scowcroft, que asistiría al presidente Gerald Ford en una materia menos conocida para él que la presupuestaria. El cargo de secretario de Defensa lo ocuparían James Schlesinger y Donald Rumsfeld sucesivamente, en tanto que Dick Cheney sustituiría a este último como jefe de gabinete. A pesar de que estos cambios fueron analizados como una forma de limitar el poder de Kissinger, en la práctica, siguió siendo el decisor más importante de la Administración en la materia con la excepción del presidente. No obstante, las tensiones con muchos de los nuevos decisores que se incorporaron a la Administración serían crecientes y tendrían consecuencias[76].

Algunos autores y críticos han recurrido a la obra académica de Kissinger para entender las líneas de política exterior que fueron implementadas por parte de la Administración de la que formó parte, como es el caso de la famosa distensión. Entre ellas es enormemente destacable Un mundo restaurado, su famosa visión historiográfica de los eventos acaecidos en los años posteriores a la caída de Napoleón y al Congreso de Viena. Una obra en la que Kissinger aplicará su particular realismo político, sedimentación que combinaría en sus primeros trabajos las aportaciones de los clásicos de la citada escuela con la admiración que le merecía el pensamiento metafísico de idealistas como Kant o Hegel, que influyeron en su visión filosófica de la historia. Para algunos, el propio Kissinger se retrataría como el "héroe" de la obra, el famoso canciller austriaco Metternich, con todo lo que ello significaba a nivel teórico y político. Sin embargo, sería erróneo e injusto asentar la política exterior de la Administración Nixon únicamente sobre los hombros de Kissinger, pues el propio presidente también participaría activamente en su conformación, dado su conocimiento de la política internacional derivado de su importante experiencia política en este ámbito. Los análisis realizados por el propio Nixon y, particularmente, el famoso artículo de Foreign Affairs que publicó sobre Asia después de Vietnam, anticipando algunas de sus políticas como la "vietnamización" o el multilateralismo, aunque no el acercamiento a China, así lo acreditan[77].

La doctrina Nixon tendría consecuencias muy claras en los cinco continentes, pero el escenario donde se desarrollaría de forma más efectiva y en el que ha sido más investigada es en el caso de Asia.

Los acuerdos y el reconocimiento de la China comunista, con la clara intención tanto de alejar a la misma de la Unión Soviética como de aquellos conflictos y negociaciones que se estaban dando en diferentes lugares de la región —destacando en particular el supuesto de Vietnam— supuso, sin embargo, un impasse que los aliados estadounidenses en la región, particularmente Taiwán, Japón y Corea del Sur, difícilmente pudieron aceptar[78].

La tensión y el conflicto entre la estrategia de la distensión y la propia doctrina Nixon no fue tan fácil de evitar como se pensó en un principio y, ocasionalmente, los equilibrios de poder fueron dañados. Con todo, Estados Unidos, merced a su nuevo entendimiento con China y al reconocimiento de los "intereses legítimos" de la misma, logró evitar que la Unión Soviética ocupase el espacio que ellos dejaban en su progresiva retirada. En cambio, el patrocinio sobre las conversaciones de paz para la unificación de las dos Coreas no llevó a ningún resultado positivo. Finalmente, la consecuencia más importante de la aplicación de la citada doctrina fue la generalización de la "vietnamización", con la consiguiente obligación de que los citados estados, aún con el apoyo estadounidense, pudiesen asumir la seguridad nacional por sí mismos. Esto, sin embargo, provocó críticas de destacados académicos, que veían que los aliados tradicionales de la región asiática, particularmente, Japón, Taiwán y Corea del Sur, comenzaron a dudar del compromiso estadounidense. Como bien se ha llegado a afirmar, la distensión obligaba a tratar, en muchos casos, a amigos y enemigos de la misma manera, con los consiguientes conflictos suscitados y las críticas internas y externas. No obstante, esta doctrina también tuvo sus partidarios en la región, como era el caso de Tailandia por sus particulares circunstancias[79].

Más importante aún de cara a la constatación de estas tensiones que abrieron las puertas a la crítica general hacia la citada doctrina son los conflictos abiertos que se desarrollarían en Próximo Oriente y África. Tras la guerra del Yom Kippur de 1973, en la que las predicciones de Kissinger se habían tornado erróneas, las tensiones posteriores a los acuerdos de paz, en relación con los incumplimientos israelíes del tratado, dieron lugar a una amenaza creciente de intervención por parte de la Unión Soviética, que llegó

a movilizar sus tropas hacia el sur de Rusia y a la propia flota en el Mediterráneo, en caso de que los israelíes continuasen una política que consideraban ilícita. Asimismo, las tensiones surgidas a raíz de la guerra entre Pakistán y la India o de la retirada portuguesa de Angola y la intervención cubana y soviética en el subsiguiente conflicto interno pusieron a prueba los pilares mismos de la distensión y abrieron las críticas a una política que no había conseguido alcanzar la estabilidad que pretendía, sobre la base de aquel multilateralismo posicionado sobre equilibrios de poder regionales y globales[80].

Como de costumbre, la realidad es mucho más compleja de lo que las críticas iniciales parecieron plantear. Los resultados de la doctrina Nixon no fueron, en realidad, sino una conjunción de éxitos o fracasos que influyeron en la realidad del momento. Entre sus haberes destacaron la tan necesaria distensión que por fin se producía entre Estados Unidos y la Unión Soviética, además de los acuerdos de desarme y las medidas contra la proliferación nuclear, poniendo fin a un conflicto peligroso y en buena medida, inútil y contraproducente como resultado de una política de contención universal sin medida alguna y sin distinguir entre intereses vitales de los de otra índole, asegurando la tan necesaria prudencia y autorrestricción. Asimismo, se produjo la tan necesaria reestructuración de los organismos de toma de decisiones internos de la Administración, desarrollando un sistema eficaz para afrontar los complejos equilibrios de poder internos que constreñían la acción de la Administración, máxime en un momento en el que el Congreso había asumido mayores competencias en política internacional para evitar situaciones como las de Vietnam. De igual forma se produjo una racionalización del gasto militar en tiempos de crisis, particularmente tras la guerra del Yom Kippur, alcanzándose en 1971 el límite más bajo desde 1951, un 7 por ciento del PIB, y se planteó una alternativa más racional a la intervención directa en otros estados con la denominada "vietnamización". Se desarrolló por primera vez una estrategia multipolar asentada sobre equilibrios de poder regionales, avanzándose parcialmente desde la concepción bipolar de administraciones anteriores. Finalmente, la atracción y el acercamiento a China demostró ser un éxito diplomático incuestionable que permitió la diversificación de la estrategia

estadounidense, redujo los costes de la política de contención y mantuvo una relativa estabilidad en el Lejano Oriente[81].

Los fracasos en la doctrina se producirían, principalmente, como resultado de las contradicciones entre la estrategia de la distensión y la contención, así como entre la estrategia y los medios utilizados que todavía inspiraba, en cierta medida, la doctrina Nixon. De tal forma, la falta de prudencia y autorrestricción demostradas, irónicamente, por el realismo confeso de Nixon y Kissinger tanto en los famosos bombardeos de Camboya, que contribuirían al establecimiento del famoso y sanguinario régimen de los jemeres rojos, como en el apoyo a los golpes de Estado fomentados en determinados estados del Cono Sur o la falta de previsión demostrada por Kissinger en el enfrentamiento del Yom Kippur. El objetivo central de configurar un equilibrio de poderes global y estable no pudo ser llevado a cabo y tras la dimisión de Nixon por el caso Watergate, la propia estrategia de la distensión, asumida también por el presidente Ford, fue puesta en cuestión y la posición de Kissinger comenzó a ser minada desde dentro por algunos de los políticos que formarían parte del movimiento neoconservador en un futuro no muy lejano. Desde el principio, el desarrollo de una política internacional, cuya justificación no se asentaba en principios morales, tuvo el grave riesgo de que una opinión pública que podría oscilar entre el aislacionismo o el compromiso wilsoniano con los valores y libertades, ambas posturas con larga tradición en la política estadounidense, se opusiese a una política de este tipo y, dada la naturaleza democrática de Estados Unidos, pudiesen llevarla a pique, tal y como sucedió. En este sentido, la Unión Soviética tendría las manos más libres para realizar una política de equilibrios de poder, dada la naturaleza autocrática de su régimen y el hecho de que la política internacional quedaba en manos de una elite especializada en la materia. Parece ser que la aceptación por parte del pueblo americano de la doctrina Nixon no fue el resultado sino de la voluntad política de los mismos de escapar de un conflicto costoso e impopular, como se ha observado inteligentemente, lo que permitiría romper por un tiempo el idealismo que tradicionalmente les ha caracterizado[82].

Las críticas a una política considerada escasamente moral y ausente de la propia tradición norteamericana se produjeron tanto a la

izquierda como a la derecha de Ford y Kissinger. Por un lado, los republicanos que seguían al futuro presidente Reagan reclamaban una actitud más decidida y enérgica frente a la Unión Soviética y apostaron, en un conocido manifiesto, por la realización de una política internacional moralista. Asimismo, la oposición liberal-demócrata, con Carter a la cabeza, criticó igualmente los posicionamientos internacionales de la Administración Ford y abogó por una política de mayor compromiso con los derechos humanos y otros asuntos que hasta entonces habían permanecido fuera de la agenda como la lucha contra la pobreza. Sin embargo, dicho presidente aplicó una política de dobles estándares y siguió manteniendo el sistema de equilibrios de poder heredados de Nixon y Kissinger, continuando con su apoyo a determinados regímenes autocráticos en interés de la competición derivada de la propia guerra fría, la política de Nixon y Ford[83].

Algo parecido sucedió con Reagan. El discurso del citado presidente, aupado por una corriente de su partido que estableció como eslogan "la moralidad en política internacional", en realidad lo que supuso fue un retorno a la doctrina de la contención universal, tal y como se entendía en tiempos de Truman. Exactamente con las mismas referencias retóricas wilsonianas que llevaron a algún autor a considerarle "el primer conservador wilsoniano". De igual forma, la concepción del mundo libre para la política exterior práctica de la Administración Reagan no era sino una distinción entre aquellos que se encontraban en el bloque capitalista o en el comunista, tal y como demostró apoyando a las contras centroamericanas. Aquellas transiciones "forzadas", como la del Chile de Pinochet o la de Marcos en Filipinas, serían llevadas a cabo contra la voluntad del propio Reagan, quien no perdonó su papel a algunos miembros de su Administración, como el neoconservador Paul Wolfowitz. Asimismo, y pese a su desagrado expreso hacia la política de Kissinger, Reagan mantuvo las estructuras heredadas y se comportó de una forma no tan distinta a la de su predecesor tanto en el escándalo del Irán-Contra como en las negociaciones de desarme mantenidas con la Unión Soviética de Gorbachov al final de su mandato, cuyos resultados superaron a los acuerdos llevados a cabo por el presidente Nixon[84].

A la postre y pese a las críticas de sus dos inmediatos sucesores, la

doctrina Nixon seguiría teniendo una cierta continuidad hasta que la guerra fría tocó a su fin y tendría una influencia clara en futuras administraciones tan exitosas en cuestiones de política internacional como la de Bush padre, que aglutinaría, al igual que sucedería con la de Bush hijo, a buena parte de los antiguos colaboradores de Nixon, Ford y Kissinger, y pondría en práctica de nuevo las ideas que Nixon y Kissinger aplicaron en su doctrina y en su política exterior.

LA DOCTRINA CARTER, 1977-1981

Tras más de treinta años en los que las sucesivas administraciones siguieron doctrinas fundamentadas mayoritariamente en el realismo político, la Administración Carter va a introducir en su política exterior nuevas aportaciones a nivel teórico y estratégico que conducirán a un cierto cambio de tendencia en política internacional, con un incremento en la relevancia de los factores morales e ideológicos que las administraciones previas habían postergado frente a las cuestiones de seguridad nacional y la competición derivada de la propia guerra fría.

La Administración Carter estuvo vinculada, desde un inicio, a los avatares de sus dos inmediatos predecesores, Nixon y Ford. Consciente del sentimiento popular de rechazo a las políticas que se estaban llevando en Washington desde el caso Watergate, el propio Jimmy Carter realizará una campaña electoral tanto en las primarias del Partido Demócrata como con el presidente Gerald Ford, que le llevarían a presentarse como un outsider y obtener los votos de aquellos ciudadanos descontentos con la manera de hacer política en la capital estadounidense. Después de ganar al expresidente por un estrecho margen, Carter realizaría los nombramientos necesarios para configurar su equipo[85].

En el ámbito de la política internacional los nombramientos a destacar serían, esencialmente, cuatro. El del secretario de Estado, que recayó en una figura de elevada experiencia, como era el caso de Cyrus Vance, abogado de profesión y perteneciente a una distinguida familia de la cos- ta este. El del consejero de Seguridad Nacional Zbigniew Brzezinski, intelectual y compañero de clase en Harvard de Henry Kissinger. Polaco de nacimiento, cuya familia se instaló en Norteamérica después de la invasión soviética y profundamente anticomunista. También son de destacar la figura del secretario de Defensa, que ocuparía el físico nuclear Harold Brown, con destacadas dotes para la gestión de un Departamento

tan complejo y, finalmente, el vicepresidente Walter F. Mondale, que asesoraría en un gran número de áreas más allá de la política exterior. A ellos cabe añadir la figura del presidente Carter, persona compleja de orígenes sureños y profundamente moral y religiosa, cuya espiritualidad de una manera u otra incluiría en las políticas a defender, con un novedoso impulso hacia la cuestión de los derechos humanos. Estas figuras se reunirían todos los viernes para un desayuno donde se trataban los principales asuntos de política internacional. Junto a estos nombres destacarían otros hoy ampliamente conocidos en puestos de relevancia inferior a los citados, como eran el de Patricia Derian como responsable del área Derechos Humanos en el Departamento de Estado, el subsecretario de Estado y futuro secretario de Estado con Clinton Warren Christopher, Madeleine Albright, que trabajaba con su mentor Brzezinski en el Consejo de Seguridad Nacional, el director de la Oficina de Políticas Públicas Anthony Lake o el responsable en el Departamento de Estado para el área de Asia-Pacífico, Richard Holbrooke. El estilo de toma de decisiones que se aprobaría en principio sería de carácter multidimensional, centralizado en la Casa Blanca y colegiado. De hecho, tanto el propio Vance como Brzezinski, a pesar de tener una personalidad completamente divergente, habían sugerido sus respectivos nombres al presidente y consideraban posible la colaboración entre ambos. Sin embargo y, a la postre, sus divergentes personalidades, visiones del mundo y estrategias a defender los llevarían a convertir su relación en uno de los elementos más polémicos de la propia Administración Carter y uno de los detonantes del fracaso de la misma. Los conflictos y divisiones entre ambos desde finales de 1979 marcarían la política internacional de dicha Administración. No obstante, se ha planteado que el propio presidente iría identificándose progresivamente con la figura de su consejero de Seguridad Nacional y considerando en los últimos años los ataques al mismo como ataques contra sus políticas y contra sí mismo. En cualquier caso, la política del presidente Nixon de un único cargo, personalizado en Henry Kissinger, que asumía la mayor responsabilidad en la elaboración de estas materias no se repetiría con Carter, pues Brzezinski siempre tuvo un contrapeso en la figura de Vance[86].

Las divergencias entre Brzezinski y Vance, si bien soterradas durante los dos primeros años, tendrían un efecto importante en

diferentes asuntos de primer nivel en el objetivo de dicha Administración. Entre estos cabe destacar la política de distensión que intentó seguir Carter con la aprobación de nuevos tratados de reducción de armas nucleares, el famoso SALT II, en el que Vance apoyaba dichas negociaciones, pero Brzezinski siempre tuvo una visión más crítica. También fue el caso de la "normalización" de relaciones de Estados Unidos con China, que ya Nixon había comenzado, pero que la Administración Carter propuso completar sin perder el apoyo de su aliada Taiwán. Política de la que Brzezinski se convirtió en defensor principal, poniendo en peligro la estrategia de distensión con la Unión Soviética, ante el deterioro de las relaciones entre ambas potencias comunistas. Si bien esta política de distensión, particularmente concretada en el tratado SALT, no pudo ser completada por el fracaso en las negociaciones derivado de diferentes conflictos como la guerra de Ogaden o la invasión soviética de Afganistán[87].

Cabe mencionar como aportación novedosa de la Administración Carter su aproximación a la cuestión de los derechos humanos. De tal forma, se creó en el Departamento de Estado toda una estructura, sobre bases que ya había puesto en marcha la Administración precedente pero que no aplicó de manera decidida por la oposición de Kissinger, dirigida por Patricia Derian, encargada de vigilar a través del cumplimiento de una serie de objetivos la concesión de ayudas a diferentes regímenes autoritarios en función del cumplimiento de estándares en esta materia. Esta política de principios, formulada por el presidente en discursos como el que lanzó en la Universidad de Notre Dame el 22 de mayo de 1977, pronto demostró sus límites con los consiguientes choques de su propia dirigente con otras personalidades de la Administración como Brzezinski o Holbrooke. Consecuentemente, solo fue exitosa en aquellos momentos en que el secretario de Estado, Vance, o su segundo, Christopher, la patrocinaron. En cualquier caso, supuso un punto de inflexión que modificaría los presupuestos en los que, de manera especial, la política latinoamericana estadounidense había estado funcionando desde la etapa de Eisenhower y el apoyo soterrado a diferentes dictaduras del continente. De hecho, esta política permitió suprimir las ayudas a dictaduras como la argentina, boliviana o nicaragüense, entre otras. Sin embargo, también mantuvo las contradicciones planteadas por las

necesidades de contención de la guerra fría y el apoyo a diferentes regímenes autocráticos que, en algunos casos, perderían los créditos otorgados, pero mantenían unas ayudas aún mayores en materia militar o en forma de ayuda directa. Los dobles estándares se mantuvieron, a pesar de los intentos por mantener un cierto equilibrio. Sin embargo, también condujo a fuertes críticas por los resultados producidos en las negociaciones con la Unión Soviética del Acuerdo SALT II o los efectos perjudiciales que producía en la venta de armas por parte de sus aliados europeos e israelíes, ante los vetos frecuentes que planteaba la Administración en armamento con tecnología estadounidense. Incluso en el caso de algunos de sus éxitos, como el acuerdo de cesión definitiva de la soberanía del canal de Panamá y su explotación en manos panameñas, con el derecho de que Estados Unidos pudiese intervenir para defender su apertura frente a terceros, esta política moral le granjeó fuertes críticas internas. Con todo, en los dos últimos años de la Administración Carter, esta política fue perdiendo fuelle de manera creciente, tanto por las críticas recibidas por la actuación de la misma en las revoluciones nicaragüense o iraní como por el recrudecimiento de la guerra fría con la invasión soviética de Afganistán[88].

En el primero de los casos, Nicaragua, la dictadura de la familia Somoza, que se venía manteniendo durante décadas asentada sobre su poder económico, el control de la Guardia Nacional y el apoyo de la Iglesia católica, comienza a tambalearse a partir del asesinato del opositor liberal Pedro Joaquín Chamorro en 1978. La Administración Carter, conforme a la política de derechos humanos que venía defendiendo, suspende todas las ayudas mientras el apoyo a grupos insurgentes que se venían identificando crecientemente con el comunismo sandinista, apoyado en Cuba, crecía.

Ante la situación de caos entre la actuación de los grupos insurgentes y la represión del Gobierno de Somoza, la posición titubeante de la Administración Carter, que se debatía entre la promoción de los derechos humanos y las necesidades de contención de la guerra fría, fracasó en sus intentos por controlar el impulso de los grupos insurgentes. Estos acabarían por derribar la dictadura de la familia Somoza y los intentos por lograr en junio de

1979 el apoyo de la OEA a una intervención con fuerzas de paz y establecer un Gobierno de reconciliación nacional fracasaron en lo que sería la primera vez que esta organización internacional rechazaría una propuesta de intervención estadounidense. El resultado fue el aislamiento de la oposición liberal por los sandinistas y el establecimiento de un nuevo Gobierno cercano a la posición soviética, abriendo su comercio a la misma y posponiendo las primeras elecciones libres programadas. La Administración Carter se vería obligada, en consecuencia, a incrementar su apoyo a los regímenes militares vecinos a la hora de contener a la Nicaragua sandinista, en lo que ha sido visto como uno de los fracasos más patentes de la misma[89].

Sin embargo, los fracasos de la Administración Carter en Nicaragua palidecen en comparación con la debacle que supuso para su política exterior el fin del régimen del sah en Irán. Tradicionalmente considerado uno de los baluartes de la política internacional estadounidense en la región y una "isla de estabilidad", la dictadura del sah comienza a verse afectada por diferentes protestas a lo largo y ancho del Estado, con la consiguiente represión policial, que darían comienzo con un ataque terrorista que prendió fuego en un cine de la ciudad de Agaden, provocando 377 muertos. El recrudecimiento de dichas protestas alarma enormemente a Estados Unidos, que exhorta al Gobierno iraní a realizar reformas para neutralizar las protestas. Sin embargo, la liberación de presos políticos y la destitución de miembros de las fuerzas de seguridad en castigo a atrocidades cometidas en la represión de las protestas populares no parecen tener efecto. Ante la imparable inestabilidad, las divisiones internas de la Administración Carter comienzan a hacerse visibles de nuevo con un Departamento de Estado que pretendía acentuar el apoyo a las reformas y un consejero de Seguridad Nacional que defendía la necesidad de utilizar la fuerza para mantener el régimen en el poder. Ante la imposibilidad de mantener la situación, el propio sah nombra primer ministro a Shapour Bakhtiar, un antiguo político asociado al primer ministro depuesto Mossadeq y el 16 de enero de 1979 abandona el país en dirección a Egipto. El Ejército dejaría de actuar frente a la oposición y el ayatolá Jomeini regresaría desde París, poniendo en marcha un nuevo Gobierno con Mehzi Barzagan al frente. En poco tiempo se repetirían los ataques contra la Embajada

estadounidense y, finalmente, después de que el sah pudiese brevemente acudir a Estados Unidos para tratar el cáncer que padecía, los estadounidenses que permanecían en la Embajada fueron tomados como rehenes en medio de los cambios políticos que llevaron a la destitución del primer ministro y del ministro de Asuntos Exteriores iraní, Yazdi. La Administración Carter actuaría congelando los activos de Irán en bancos estadounidenses y aprobaría una fracasada operación de rescate que llevaría a la dimisión del propio Vance y su sustitución por Edmund Muskie. Después del fallecimiento del sah, comenzaría una etapa de negociaciones secretas entre Irán y Estados Unidos que llevarían a un arbitraje sobre los fondos a descongelar pertenecientes al sah a cambio de la liberación de los rehenes, que se produciría en 1981, con Reagan en la presidencia. El fracaso estrepitoso de la política de Carter en Irán sería uno de los principales factores que harían que perdiese las elecciones frente a un candidato Reagan que sabría aprovechar las debilidades en política exterior de su predecesor[90].

La política de Carter en el Próximo Oriente llevaría a nuevos intentos por reanudar el proceso de paz entre israelíes y palestinos. Apoyando la presencia de la Organización para la Liberación Palestina (OLP) como actor en las negociaciones de paz y tratando de llegar a un acuerdo de paz entre Israel y Egipto, la elección en Israel de un Gobierno del Likud bajo el primer ministro Begin suscitaría los temores en la Administración de que un Gobierno conservador en Israel pudiese dar al traste con los esfuerzos por llegar a un acuerdo de paz. Sin embargo, el primer ministro israelí colaboró para que tal acuerdo fuese posible, si bien las cesiones a los palestinos fueron muy limitadas, no llegándose a reconocer el derecho de los mismos a tener un Estado propio en Cisjordania ni aclarando el estatuto final de Jerusalén oriental. De igual forma, se interpretaría la retirada de territorios ocupados de manera selectiva. El gran éxito de los acuerdos de Camp David fue lograr la firma de la paz en marzo de 1979 entre el Egipto de Anuar el Sadat e Israel, dando lugar a un largo periodo de paz que se produjo con el intercambio de territorios en el Sinaí obtenidos en los últimos conflictos por Israel y una ayuda económica y militar por parte de Estados Unidos a Egipto, a cambio del reconocimiento de Israel por parte de Egipto y la posibilidad de usar el canal de Suez. A pesar de todo, los apoyos verbales del presidente al sufrimiento palestino y la

reanudación del proceso de paz supusieron también la pérdida de apoyos de la Administración en el influyente lobby israelí estadounidense y en sus votos en las subsiguientes elecciones[91].

La aparición de la doctrina Carter está íntimamente relacionada con los eventos que se estaban produciendo en Afganistán. Tras el golpe de Estado que derribó al dirigente soviético Hafizullah Amin y el consiguiente nombramiento por la Unión Soviética de su sucesor Babrak Karmal, la Unión Soviética procedió a intervenir militarmente en el país centroasiático, en el que una guerrilla apoyada por diferentes estados musulmanes como Pakistán, los mujaídines, se había alzado contra el Gobierno prosoviético. Esta intervención daría al traste con todos los intentos de distensión y permitiría a Brzezinski articular su estrategia frente a la Unión Soviética, incrementando su influencia dentro de la Administración. Pese a los intentos del Departamento de Estado de negociar diplomáticamente la salida de la Unión Soviética a cambio de que Estados Unidos suprimiese su boicot a los Juegos Olímpicos a celebrar en Moscú ese mismo año, esta intervención produjo un nuevo recrudecimiento de la guerra fría y un apoyo estadounidense en armas y dinero tanto a los combatientes que luchaban contra los soviéticos como al propio Pakistán, cuya política se había modificado en relación con la cuestión de los derechos humanos defendida por el presidente. Dicha intervención permitiría, además, la formulación de la denominada doctrina Carter, enunciada en su discurso del estado de la unión del 23 de enero de 1980 y la aprobación de la Directiva Presidencial 59, que incluía opciones limitadas de guerra nuclear frente a la tradicional disuasión y que cambiaba los parámetros bajo los que dicha Administración se había estado moviendo hasta dicho momento, concediendo una importancia protagónica a la política de contención en la región del Próximo Oriente[92].

En dicho discurso, el presidente expone los desafíos a los que hace frente Estados Unidos en Próximo Oriente, destacando particularmente la amenaza soviética y la importancia del suministro de petróleo. Asimismo, reconoce el problema que plantean los hechos en Afganistán y la toma de los rehenes estadounidenses en Irán. El planteamiento más destacado que tiene el discurso y formula la doctrina Carter es la afirmación de que

“cualquier intento de una fuerza exterior de conseguir el control de la zona del golfo Pérsico será considerado un asalto a los intereses vitales de Estados Unidos y dicho asalto será repelido por todos los medios necesarios, incluyendo la fuerza militar”. Esta doctrina, por tanto, prioriza la seguridad en el Próximo Oriente, siguiendo la estela marcada por la doctrina Eisenhower tras la crisis de Suez, e incorpora de manera aún más decidida la región del Próximo Oriente a los intereses vitales estadounidenses[93].

A pesar de la formulación de la doctrina Carter, uno de los factores más importantes del fracaso de su presidencia serían las críticas teóricas e ideológicas formuladas a su política “moral” por sus adversarios externos. Kissinger fue uno de los críticos más destacados de su política, afirmando la necesidad de llegar a un equilibrio entre los objetivos morales que se planteaban con dicha política y las consideraciones acordes con la realidad de la política de poder y calificó en un discurso en Buenos Aires su política exterior como “romántica”. Sin embargo, estas críticas palidecían en comparación con las que antiguos aliados de su partido iban a formular de manera enérgica. Los neoconservadores, grupo ideológico de orígenes trotskistas que formaba parte del Partido Demócrata, concretamente, partidarios del senador Henry M. Jackson, que defendía una política más enérgica frente a la Unión Soviética, abandonarían durante este periodo el partido con amplio desacuerdo sobre la política que Carter estaba llevando hacia la Unión Soviética, convirtiéndose en algunos de sus mayores críticos. Esta “segunda generación” de neoconservadores, encabezada por autores como Irving Kristol o Jean Kirpatrick, haría patente su desacuerdo con la política de Carter a través de diferentes artículos. De todos ellos, el más conocido sería el de “Dictaduras y dobles estándares”, que escribiría Kirkpatrick para la revista Commentary. En dicho artículo, Kirkpatrick afirmaba la necesidad de distinguir entre “regímenes autoritarios” y “regímenes totalitarios”, identificando en base a una teoría del politólogo Juan Linz a los regímenes no comunistas entre los primeros y a los comunistas entre los segundos. Planteando la crítica a la política de derechos humanos que defendía Carter y la necesidad de observar la realidad, Kirpatrick defiende la “diferencia” entre ser “idealista liberal” y ser “masoca”, condición que no sería incompatible con la defensa de la libertad y del interés nacional. Asimismo, el artículo

pone de relieve, como sucedió en Nicaragua o Irán, cómo revoluciones toleradas contra gobiernos autoritarios podían llevar al establecimiento de gobiernos totalitarios, obteniendo resultados completamente distintos a los que dicha política pretendía obtener y la necesidad de colaborar con los primeros para evitar la victoria de los segundos. Estos neoconservadores de segunda generación, que todavía no habían abandonado el realismo por el idealismo wilsoniano, tendrían una importancia fundamental a la hora de criticar y formular una alternativa a la "política moral" de Carter, facilitando la victoria del candidato Ronald Reagan y ayudando a formular su propia doctrina de política internacional, aunque no tanto su política práctica[94].

La evaluación del éxito o fracaso de la doctrina y la política exterior de Carter hace necesario un análisis de las diferentes dimensiones de una estrategia compleja desde un punto de vista teórico y práctico. La Administración Carter, al igual que ocurriría con su sucesor Ronald Reagan, puede considerarse una Administración de transición, que se debate entre el discurso moral en la cuestión de los derechos humanos y las necesidades de competición y contención derivadas de la guerra fría o, dicho de otra manera, entre el idealismo wilsoniano y el realismo político defendido por sus predecesores desde tiempos de Truman. Dada la necesidad de superar el descontento de la ciudadanía americana con los acontecimientos que llevaron a la guerra de Vietnam y al caso Watergate, la estrategia de derechos humanos serviría, durante los dos primeros años de la Administración, para ejercer una suerte de soft power que acompañase la defensa de los intereses estratégicos estadounidenses con la de sus valores morales. Sin embargo, esta estrategia, que supuso un cierto retorno al idealismo wilsoniano, se vería afectada por dos realidades que darían al traste con la misma.

La primera de ellas sería el choque de esta política moral con la realidad de la competición por el poder y la supervivencia frente a la Unión Soviética. En un momento en que un Gobierno simpatizante de la Unión Soviética se había instalado en una zona vital como era América Central y uno de sus mayores aliados como Irán caía víctima de una revolución que llevaría al establecimiento de una teocracia hostil a Estados Unidos, el entramado estratégico establecido por la Administración Carter y su política moral se

veían afectados por numerosas críticas y acusaciones de "ineficiencia" que harían que dicha estrategia comenzase a hacer aguas. En este sentido, el retorno a una política de contención con la formulación de la doctrina Carter tras la invasión soviética de Afganistán constituyó este intento de reacción frente a una política que no había tenido buenos resultados. De igual modo, la política de contención frente a la Unión Soviética llevó a la necesidad de seguir apoyando, especialmente desde un punto de vista militar, a numerosos aliados autocráticos hostiles a la Unión Soviética, debilitando la coherencia de la política de apoyo a los derechos humanos de Carter por las necesidades derivadas de la realidad más descarnada del ámbito político internacional.

Una segunda gran causa del fracaso sería la incompatibilidad de algunos de los miembros que formaban parte de la estructura del proceso de toma de decisiones de su Administración y que haría que este se debilitase considerablemente. De tal forma, la estructura centralizada, multidimensional y colegiada que se había establecido comenzó a quebrantarse en el momento en que los frecuentes choques entre el consejero de Seguridad Nacional y el secretario de Estado hicieron esta estructura insostenible. Esta situación disminuyó la capacidad de Carter para coordinar dicho proceso o tomar las decisiones pertinentes para solventar uno de los problemas más serios que atravesó dicha Administración, condicionando la resolución de casos tan graves como la crisis iraní de los rehenes, la firma del tratado SALT II o la normalización de relaciones con la República Popular China.

La Administración Carter, a pesar de los juicios por lo general negativos sobre su actuación en política internacional, también disfrutó de algunos éxitos. Un ejemplo serían los acuerdos de Camp David de 1979, cuya importancia sigue siendo patente hoy en día, pero también la normalización de relaciones con China o el éxito en la contención de la Unión Soviética tras la intervención de esta en Afganistán. Su política de derechos humanos, si bien produjo resultados negativos y siempre estuvo equilibrada por la posición de un realista como Brzezinski, fue lo suficientemente visionaria como para influir en futuras doctrinas que desplegarían toda su relevancia durante la posguerra fría, como las de Clinton o Bush hijo, en una etapa en la que los derechos humanos alcanzarían una relevancia

nunca vista anteriormente y se convertirían en parte de las doctrinas de los presidentes americanos en un nuevo retorno al idealismo wilsoniano.

Algunas de estas políticas, como la defensa de la democracia, tendrían en su inmediato sucesor y en los neoconservadores que le apoyaron intelectualmente, pese a todas sus contradicciones, un cierto reflejo de aplicación. El discurso moral, consecuente con la propia tradición wilsoniana de la política exterior estadounidense, había llegado para quedarse.

Finalmente, la política exterior de la Administración Carter daría origen a algunos de los grandes debates que los principales grupos ideológicos de la política exterior estadounidense marcarían a lo largo de la posguerra fría. Neoconservadores, realistas y liberales intervencionistas se identificarían unos a otros a partir de este periodo en el que la ideología y la moral tendrían un papel sin precedentes en el ámbito del discurso y el debate político. Si bien Carter acabaría dedicándose el resto de sus días a una actividad humanitaria que sigue poniendo en práctica, su asesor Brzezinski, conocido como el “Kissinger demócrata”, continuó siendo un analista de enorme valía con gran influencia en los círculos políticos de Washington, contando con discípulos tan destacados como la secretaria de Estado con Bill Clinton, Madeleine Albright, y siguió ejerciendo hasta su fallecimiento una enorme influencia en la política internacional de administraciones estadounidenses posteriores.

CAPÍTULO 4

LAS DOCTRINAS DE LA SEGUNDA GUERRA FRÍA Y DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA

LA DOCTRINA REAGAN, 1981-1989

El presidente Ronald Reagan ha sido una de los líderes más controvertidos de la historia de la política estadounidense. Con numerosos partidarios, así como numerosos detractores, la suya es una de las figuras más complejas y carismáticas que ha pasado por la presidencia estadounidense, factor que se refleja en los análisis realizados sobre su política exterior.

A diferencia de lo que ocurre con otros presidentes estadounidenses, el interés despertado por la Administración Reagan se ha dirigido, usualmente, más al elemento ideológico del presidente estadounidense y de sus principales asesores que al propio proceso de toma de decisiones que se iría configurando. En este sentido no han faltado los retratos simplistas de un presidente Reagan "pasivo" y poco conocedor de los asuntos internacionales, que quedaría en manos de algunos de sus asesores principales. Sin embargo, y a lo largo del tiempo, este presidente demostró una participación enormemente activa en dichos procesos en cuestiones que consideraba de enorme interés para el país, como el famoso escudo de defensa antimisiles o la financiación de la Contra nicaragüense. En este sentido, y pese a cómo ha tendido a ser retratado, el presidente Reagan demostraría ser un líder de sólidas convicciones, principalmente anticomunistas, pero también enormemente pragmático. Nacido en una familia de orígenes humildes, se trasladó al mundo de Hollywood como actor y también como líder sindicalista. Con el paso del tiempo fue evolucionando desde ser un defensor del New Deal de Roosvelt hasta resultar en los años sesenta un ferviente anticomunista que acabaría ingresando en el Partido Republicano. Más tarde sería elegido gobernador de California y disputó las primarias republicanas al presidente Gerald Ford, de quien obtuvo el famoso éxito con la aprobación del eslogan de "moralidad en política exterior" en la Convención Republicana de 1976. En las elecciones presidenciales de 1980 derrotó a Jimmy Carter, ayudado tanto por la debilidad atribuida a su política exterior como a la situación económica, y en 1984, al candidato demócrata Walter Mondale[95].

A pesar de esta "pasividad" que se le atribuía en cuestiones de política exterior y a los problemas planteados por la relativa falta de directrices en lo que respecta al proceso de toma de decisiones, tal y como se lamentaba el secretario de Estado Alexander Haig tras dejar su Administración, el presidente estadounidense permanecería como el principal tomador de decisiones final, evitando los tradicionales procesos en los que cada una de las agencias realizaría una propuesta determinada que él podría aceptar o rechazar. Los conflictos no serían infrecuentes entre los diferentes actores y grupos ideológicos que conformaron la política exterior estadounidense del momento. De tal forma, se podrían dividir en dos grupos: por un lado destacaría el secretario de Defensa Caspar Weinberger, antiguo amigo del presidente y procedente del mundo del derecho, que compartía su fervor anticomunista y se convirtió en uno de los miembros más destacados e influyentes del ala "dura" de la Administración; Edwin Meese, asesor personal del presidente en cuestiones soviéticas y de enorme influencia, a quien se le llegó a considerar una especie de "consejero de Seguridad Nacional en la sombra", y William Casey, como director de la CIA, que se uniría a este ala en los procesos de toma de decisiones. Frente a este sector destacarían el secretario de Estado George Shulz, que vendría a sustituir a Alexander Haig, vinculado a la etapa de Nixon y Kissinger, hombre prudente más vinculado al mundo de la economía que al de los asuntos internacionales y poco dado a plantear debates al considerar que la política exterior era asunto del presidente y no del secretario de Estado. De igual manera destacarían a lo largo de sus dos mandatos la presencia de seis consejeros de Seguridad Nacional, que irían desde Richard Allen o el amigo personal del presidente y representante del "ala dura" William Clark hasta Colin Powell, pasando por el más moderado Robert McFarlane, John Poixeter, que dimitiría cuando estalló el famoso escándalo del Irán-Contra, y Frank Carlucci. Varios de estos consejeros tuvieron cierta experiencia en materia de seguridad al ser militares de carrera. A todos los anteriores, cabe añadir la presencia del vicepresidente George H. W. Bush, alineado con el sector moderado. Los principales debates suscitados a nivel interno en la Administración se producirían entre estos dos sectores. Además, algunos neoconservadores ocuparían puestos clave en dicha Administración, como sucedería con Jean Kirkpatrick como embajadora en Naciones Unidas, Richard Perle como secretario

asistente de Defensa para Política Internacional o Wolfowitz y Abrams llevando en el Departamento de Estado las regiones de Asia oriental y Latinoamérica, respectivamente[96].

La doctrina Reagan en realidad nunca fue proclamada como tal por el propio presidente. Quien la bautizaría sería el conocido periodista e intelectual neoconservador, Charles Krauthammer, en un famoso artículo escrito para la revista Time en 1985. Tomando como base el discurso sobre el estado de la unión que el presidente estadounidense lanzaría el 6 de febrero de ese mismo año: "No debemos perder la fe en aquellos que están arriesgando sus vidas en todos los continentes, desde Afganistán a Nicaragua, para desafiar la agresión apoyada por la Unión Soviética y asegurar los derechos que han sido nuestros desde el nacimiento… el apoyo a los luchadores por la libertad es autodefensa". Sobre esta base, Krauthammer articularía esta doctrina consistente en el apoyo a grupos insurgentes que lucharían contra la dominación o la "agresión" comunista. La embajadora estadounidense en Naciones Unidas Jean Kirkpatrick, a la hora de definir dicha doctrina, mezclaría una serie de aspectos divergentes unidos en una estrategia de política exterior. Entre estos cabe destacar la mayor inversión en armamento que había permitido la realización de planes como el sistema de defensa antimisiles, el rearme y la contención no solo política, sino también económica o moral a través de las políticas de defensa de la democracia y los derechos humanos junto a discursos como el del "imperio del mal", que expresaba su firme voluntad de combatir la expansión del comunismo y el apoyo a grupos insurgentes que lucharían frente a gobiernos o guerrillas comunistas. Esta pluralidad de factores viene determinada por diferentes fuentes, desde las convicciones ideológicas o religiosas del presidente hasta la ideología de algunos de sus asesores, como los neoconservadores de segunda generación[97].

Una pregunta apropiada y polémica es la que plantea hasta qué punto dicho grupo ideológico tuvo influencia en la política exterior del presidente. Por un lado es necesario admitir que determinados aspectos de su doctrina, como el apoyo a la democracia o la defensa de una política contundente frente a la Unión Soviética, estuvieron presentes desde un inicio en los discursos y la acción práctica del

presidente Reagan, y que una parte de puestos clave en dicha Administración estuvo ocupada por líderes neoconservadores apoyados por miembros tan influyentes como el secretario de Defensa Caspar Weinberger. Sin embargo, siempre tuvieron enfrente una suerte de equilibrio marcado tanto por estadistas de orientación realista, como Shulz, McFarlane, Bush padre o Powell, como, en ocasiones, por el propio presidente y, además, los propios neoconservadores estuvieron profundamente divididos entre ellos. Más allá de las ideas divergentes e incluso opuestas que miembros de la Administración como Kirkpatrick, Perle, Wolfowitz o Abrams pudiesen tener sobre asuntos como la expansión de la democracia o los planes de control de armamentos, a lo largo del tiempo el propio presidente se alejaría de estos planteamientos, particularmente durante su segundo mandato, y acabaría llegando a acuerdos con Gorbachov que superarían aquellos a los que llegaron Nixon y Kissinger, acercándose a planteamientos realistas durante seis de los ocho años que duró su propio mandato y sufriendo a finales del mismo las críticas neoconservadoras. Por tanto, si bien Reagan claramente compartía algunos de los planteamientos ideológicos neoconservadores, particularmente de origen wilsoniano, también tenía amplias diferencias que se irían mostrando a lo largo de su presidencia. La escasez de intervenciones en las que Estados Unidos utilizaba la fuerza de manera directa para promover cambios de régimen, incluso en estados con un Gobierno comunista, las contradicciones que tendría la política de exportación de la democracia apoyando a grupos que poco tenían de "luchadores por la libertad", así como la reticencia del presidente a dejar caer a aliados no comunistas por autocráticos que fuesen, marcan diferencias profundas a pesar de los puntos ideológicos comunes[98].

En lo que respecta a la política exterior práctica del presidente Reagan como consecuencia de dicha doctrina, es necesario destacar varios campos de acción. En primer lugar, hacia el Tercer Mundo y, particularmente, Latinoamérica; en segundo lugar, hacia Próximo Oriente y, finalmente, sus relaciones con la Unión Soviética.

En el caso del Tercer Mundo, a pesar de la ocasional retórica utilizada por el presidente, la política exterior práctica que seguiría se mostraría enormemente pragmática. De todos los supuestos de crisis en los que se vería envuelto Estados Unidos, únicamente

utilizaría la fuerza militar de manera directa en dos: la invasión de Granada y el caso del Líbano. Ambas reducidas en dimensiones y ampliamente populares. En el primer caso, se trató de una intervención destinada a derrocar a un Gobierno comunista que consideraban podría unirse en la región a Cuba o la Unión Soviética, en el marco de una operación que envolvió a unos 6.000 o 7.000 marines, a pesar de ser un Estado miembro de la Commonwealth y de las condenas británicas. En el segundo, fue una participación producida a sugerencia de Shulz, destinada a poner fin a la guerra civil que asolaba el Líbano y en la que participaban actores regionales como la OLP, Israel, Siria —apoyada por la Unión Soviética— o Irán. A pesar del supuesto éxito inicial con la retirada de la OLP, un nuevo despliegue con objetivos y reglas poco claros tras las famosas matanzas de refugiados palestinos en Sabra y Chatila, supuestamente organizados por las falanges cristianas libanesas apoyadas por Israel, acabaría en el famoso atentado de 1983 contra el cuartel de los marines con unos 241 fallecidos, lo que llevaría a que el presidente estadounidense decidiese retirar sus tropas y acabaría influyendo en la creación de la doctrina Powell. En el caso de Afganistán, el apoyo del presidente estadounidense a los muyahidines continuaría durante todo su mandato, incrementando incluso la dotación de la que disponían anualmente. Con todo, el caso más conocido y destacado fue el del apoyo a las famosas formaciones armadas insurgentes levantadas contra el Gobierno sandinista de Daniel Ortega, así como el apoyo en la lucha contra la insurgencia que se otorgó al Gobierno de El Salvador. Este apoyo, favorecido por una retórica en la que el presidente estadounidense plantearía que "las contras son el equivalente moral a los padres fundadores", levantó una gran controversia y llevó al Congreso estadounidense a prohibir en 1984 al Gobierno que continuase con una asistencia que, sin embargo, seguiría de manera secreta, tal y como demostraría el famoso escándalo central de su mandato. No obstante, la política de sanciones económicas y apoyo a la Contra contribuiría a que, en 1990, las elecciones democráticas expulsaran a los sandinistas y se eligiese como jefa de Estado a Violeta Chamorro[99].

La cuestión de exportación de la democracia en Asia o Latinoamérica, presente en teoría en el discurso del presidente Reagan con la llamada "revolución democratizadora", ofrece, en

cambio, resultados contradictorios. Por un lado, destaca una cierta continuación de la política de Carter, con la presión realizada por parte de determinados neoconservadores que ostentaban puestos clave de la Administración como Abrams o Wolfowitz, que había permitido reducir el apoyo a parte de las autocracias conservadoras que habían sido apoyadas por Estados Unidos desde hacía décadas. El general Marcos en Filipinas sería uno de los casos más destacados de pérdida de apoyos estadounidenses, pero difícilmente el único, como los casos argentino, chileno, paraguayo, coreano o taiwanés demostraban. Sin embargo, el presidente Reagan únicamente actuó de manera decidida en contra de aquellas que resultasen anticomunistas conforme a lo planteado por su embajadora en Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, al distinguir las dictaduras comunistas de las tradicionales y, en ocasiones, como sucedió en Filipinas se tuvo que confrontar al propio presidente estadounidense para tomar la decisión. Además, el apoyo a grupos insurgentes o estados autoritarios que combatían al comunismo o a Irán sería una constante de la misma minusvalorando sus efectos en favor de la exportación de dicha forma de gobierno como resultado de las contradicciones planteadas entre el idealismo de parte de los miembros de la Administración y las realidades geopolíticas derivadas de la guerra fría. Con todo, hay algunos autores que le han considerado "el primer conservador wilsoniano"[100].

Su política hacia el Próximo Oriente también quedaría marcada por dichos presupuestos. Además de la guerra civil en el Líbano, a la que ya hicimos referencia junto con la desafortunada intervención estadounidense, destacarían de manera especial los casos de Libia y, particularmente, Irán. En el caso de Libia, el apoyo al terrorismo por parte del coronel Gadafi había llevado a un atentado en una discoteca de Alemania occidental en 1985 que acabó con la vida de varios ciudadanos estadounidenses, entre otros, y fue respondida por Reagan con el bombardeo de Tripolí, a pesar de la falta de apoyo de aliados como Francia o España, que cerraron su espacio aéreo a los militares estadounidenses. Uno de los objetivos fue el cuartel general de Gadafi, en 1986, lo que provocaría que el citado líder se contuviese a la hora de apoyar actos terroristas en lo sucesivo. En Irán, tras las negociaciones que permitieron la liberación de los últimos rehenes de la Embajada estadounidense a los que Carter quiso liberar por la fuerza, se desarrollaría una

política contradictoria y poco coherente que le llevaría a apoyar a Saddam Hussein desde 1982 en su guerra contra Irán mediante la extensión de créditos y la venta de armamento mientras que, a efectos de liberar a unos rehenes estadounidenses tomados en la guerra civil en el Líbano por facciones proiraníes, comenzaría un programa de venta secreta de armamento cuyos beneficios iban destinados a la lucha de la Contra nicaragüense contra el Gobierno sandinista: el famoso programa conocido como Irán-Contra. Una vez dicho programa fue descubierto, las relaciones de la Administración con el Congreso estadounidense y sus aliados regionales quedarían en entredicho. El Congreso, que había prohibido la ayuda a la Contra y no apoyaría una venta de armamento a Irán, abrió una investigación sobre la legalidad del mismo y los aliados europeos y regionales criticaron fuertemente un escándalo que rompía con sus promesas electorales de combatir el terrorismo y haría que se establecieran comparaciones del presidente estadounidense con Nixon, poniendo en riesgo los éxitos de su mandato dentro de lo que fue el escándalo central de su presidencia, cuyos efectos se irían superando a lo largo del tiempo[101].

La relación con la Unión Soviética fue, sin ninguna duda, el aspecto central de los dos mandatos de Reagan y la dimensión de su política exterior más sujeta a contradicciones y paradojas. En este sentido se hace preciso distinguir de manera clara los acontecimientos recogidos dentro de su primer mandato respecto de aquellos acaecidos en el segundo. Su primer mandato resultó, dentro de lo esperado por su discurso electoral en un contexto de ascenso de la "nueva derecha" y de la política defendida por el sector duro de su Administración. De tal forma, pese a los intentos sucesivos de Breznev, Andropov y Chernenko de lograr nuevos acuerdos de armas y proseguir con la cooperación en diferentes niveles con Estados Unidos, que se había visto interrumpida tras la invasión de Afganistán, la respuesta de Reagan fue fría, cuando no combativa, desarrollando nuevos planes de armamentización, políticas de contención económica, científica, cultural o moral y la elaboración del famoso sistema de defensa antimisiles, conocido popularmente como Star Wars. El consiguiente apoyo, conforme a su doctrina, a aquellos movimientos contrarrevolucionarios en diferentes lugares del Tercer Mundo, no ayudó a crear un nuevo clima de distensión, a la que Reagan se oponía por principio. De hecho, tras su famoso

discurso, lanzado el 8 de marzo de 1983 en Orlando ante la Asociación Nacional de Evangélicos, en el que calificaría a la Unión Soviética como el "imperio del mal", oponiéndose a cualquier compromiso de congelación de armamento y resaltando su naturaleza contraria a una moral de origen religioso, las relaciones alcanzarían uno de los puntos más bajos de su historia. Esta situación de tensión se vería reforzada por el derribo de un avión surcoreano por un error de las autoridades soviéticas al confundirlo con un avión espía y en el que murieron varios ciudadanos estadounidenses y con las maniobras conjuntas de tropas estadounidenses con sus aliados de Europa occidental, tras lo que la Unión Soviética llegó a plantearse realmente la guerra con Estados Unidos[102].

Cuando Reagan conoció lo cerca que había estado de un conflicto armado con la Unión Soviética, comenzó a maniobrar y, apoyado por su secretario de Estado, empezó a desarrollar mejores relaciones con el sucesor de Chernenko, Mijaíl Gorbachov. Las razones de un cambio tan radical en política exterior siguen siendo debatidas. Por un lado se expone la intención de Reagan de negociar desde una posición de fuerza que reforzaría el posicionamiento estadounidense ante una Unión Soviética crecientemente debilitada a nivel económico, social o político y que se enfrentaba a los problemas generados por su sobreexpansión reciente. Por el otro, que el continuado ejercicio del poder había hecho a Reagan considerablemente más pragmático y menos influido por sus convicciones de carácter ideológico. Finalmente, se considera el cambio en la posición política de Reagan como una reacción a los movimientos conciliadores de Gorbachov, enormemente necesitado de acuerdos de desarme que permitiesen la realización de reformas a nivel interno con su famoso programa conocido como perestroika, algo de lo que el presidente estadounidense se daría cuenta. Por otro lado, las crecientes dificultades ejemplarizadas por el caso Irán-Contra habrían hecho necesaria la obtención de éxitos diplomáticos en forma de acuerdos que permitiesen contrarrestar dicho escándalo. Durante esta etapa, Reagan actuaría utilizando la diplomacia informal facilitada por la escritora Suzanne Mazie y se reuniría en varias ocasiones con Gorbachov en Reikiavik, Ginebra, Washington o Moscú, llegando a la obtención de nuevos acuerdos de control y supresión de armamentos que superarían a aquellos

firmados por Nixon y Kissinger. Esta etapa no estaría exenta de problemas y retórica contundente, como la que utilizaría Reagan en su famoso discurso berlinés de 12 de junio de 1987 de la puerta de Brandenburgo, donde reclamó a Gorbachov que "tirase el muro", en un contexto en el que Gorbachov había decidido poner fin a la famosa doctrina Breznev y no intervenir en los antiguos satélites de Europa oriental. A finales de su segundo mandato, Reagan había dejado de considerar a la Unión Soviética como el "imperio del mal". Durante esta etapa, la guerra fría comenzaba su acelerado final, con sus fundamentos minados por el proceso de reformas que su propio líder había puesto en marcha y que Reagan facilitaría y apoyaría de forma directa con su actitud conciliadora y su disposición a firmar acuerdos cada vez más ambiciosos. Algunos autores, como el historiador Lewis Gaddis, consideraron que la forma de aplicar la doctrina de la contención por parte de Reagan fue lo más cercano a los planteamientos que George F. Kennan —quien probablemente no estaría de acuerdo— defendería en su famoso artículo de 1947 y el resultado estaría acorde con lo planteado en el mismo como consecuencia de la debilidad interna de la Unión Soviética, que había de aflorar en un momento indeterminado. En cualquier caso, dicha política le ocasionó las críticas tanto de sus antiguos aliados de la "nueva derecha" y neoconservadores como del ala realista de Nixon, Kissinger o el vicepresidente Bush, a pesar de que, a la postre, mostraría ser un acierto[103].

A la hora de calibrar los éxitos o fracasos de la Administración Reagan, uno no puede evitar encontrarse ante la clásica disyuntiva que asocia al presidente estadounidense con el principio del fin de la guerra fría y el ya clásico debate sobre quién o qué lo ocasionó. La Administración Reagan, al igual que la de su predecesor, fue una Administración de transición, que se movió entre las necesidades geopolíticas de la guerra fría y las ideas que conformaría aquella etapa conocida como posguerra fría. La expansión de la democracia y los derechos humanos entraba en tensión con las necesidades geopolíticas derivadas de la contención soviética y la dimensión "revolucionaria" que le atribuyeron sus asesores neoconservadores no estuvo en la práctica a la altura de la retórica.

Entre los éxitos y fracasos del presidente estadounidense cabe

destacar que, pese a la simplificación de la que fue objeto por parte de algunos periodistas o investigadores, supo tener la flexibilidad y el pragmatismo suficiente para aproximarse a Gorbachov en el momento adecuado, haciendo posible que las reformas que minaron el propio sistema soviético llegasen a hacerse efectivas. Buena parte del "sector duro" y los neoconservadores de su Administración han considerado que su principal éxito estuvo en haber llevado a la Unión Soviética al límite con su política de contención y armamento, lo que le permitía negociar desde una posición de fuerza. Sin embargo, como bien dice Mann, sin la estrategia seguida en su primer mandato, que bien podía haber conducido a un resultado desastroso como consecuencia del posible conflicto armado directo con la Unión Soviética, el proceso de reformas puesto en marcha por el líder soviético probablemente no se podría haber llevado a cabo. Más cuestionable resulta la responsabilidad única del fin de la guerra fría sobre dicho presidente, ante la existencia de hipótesis contrarias que señalan que el responsable sería el esfuerzo que se produjo como resultado de la puesta en marcha y aplicación de una doctrina de la contención que vio la luz con el presidente Truman y el resultado final de la política de distensión, que desde los años setenta había provocado que la Unión Soviética se abriese al mundo. En cualquier caso y pese a las críticas de rigidez ideológica o moral derivadas de discursos como el del "imperio del mal", Reagan demostraría un notable pragmatismo que le haría capaz de recuperar durante su segundo mandato la antigua estrategia que tanto criticó a Nixon, Ford y Kissinger y adoptar una postura más conciliadora durante sus últimos cinco o seis años en la presidencia.

Más cuestionables serían los resultados de su política en relación con el Tercer Mundo. Su política de expansión de la democracia solo se aplicaría de manera clara a aquellos estados que tuviesen un Gobierno comunista. Salvando la existencia de crisis concretas que pudiesen devenir en el perjuicio para los intereses de seguridad estadounidenses, como sucedió en Filipinas, no se realizarían presiones para la salida del poder de gobernantes autocráticos y se apoyaría como resultado de las necesidades derivadas de la guerra fría, en movimientos contrarrevolucionarios que poco tuvieron que ver con "luchadores por la democracia". A pesar de todo, estas políticas se aplicaron con mucha más inteligencia y prudencia que

la que demostrarían algunos de sus sucesores en la posguerra fría y sus fundamentos, de manera probablemente no intencionada, minarían muchos de los regímenes autocráticos en los que Estados Unidos se había apoyado durante las décadas previas en Latinoamérica o el este de Asia. Reagan demostró ser un presidente que tuvo cierta "aversión" a intervenciones directas en otros estados o a "cambios de régimen", como el que se propuso en Panamá, si no afectaban de manera directa a los intereses de seguridad estadounidenses. La intervención en el Líbano resultó un enorme fracaso que, sin embargo, no tuvo efectos ulteriores al del atentado por la rápida reacción que permitiría retirar las tropas y, a la postre, influiría en el nacimiento de la doctrina Powell.

Entre los debes de dicha Administración se encuentra la falta de articulación clara del proceso de toma de decisiones, que conduciría a interpretaciones exógenas que plantearon la "pasividad" del presidente y condujeron a críticas de líderes como Haig. Asimismo, el escándalo conocido como Irán-Contra demostraría los extremos de pragmatismo y adopción secreta de políticas, que Reagan tanto había criticado a líderes como Kissinger. En este sentido, pese a la reivindicación expost del citado presidente y sus políticas por los neoconservadores, Reagan fue capaz de no identificarse de manera exclusiva con ningún grupo ideológico, siendo, en ocasiones, criticado por todos. Asimismo, demostró en la elaboración de su política internacional una enorme complejidad y una riqueza de contradicciones y paradojas que deberían alejarle de la simplicidad o la caricatura con la que tradicionalmente se le ha asociado por parte de sus críticos.

Al igual que ocurrió con su predecesor, Reagan supo ser un líder visionario cuyas ideas, no necesariamente acompañadas por sus acciones, para bien o para mal, ayudarían a configurar el orden internacional que surgiría del fin de la guerra fría y los debates ideológicos y doctrinales de la política exterior estadounidense. A menudo aquellos que han reivindicado su doctrina, sus ideas, o su política no han estado a la altura de una política exterior que el anciano presidente supo llevar, a la postre, con una prudencia y flexibilidad en su aplicación que ha faltado a muchos de los que en la posguerra fría reclamaron ser sus herederos legítimos y depositarios de su legado.

LA DOCTRINA DE GEORGE H. W. BUSH, 1989-1993

Al igual que sus antecesores inmediatos, la doctrina y la política exterior del presidente George H. W. Bush pueden considerarse pertenecientes a una Administración de transición. Perspectiva fortalecida porque precisamente bajo su único mandato, se produjo el final de la guerra fría y el cambio a una etapa completamente distinta. A pesar de todo, el background de su Administración estaría relacionado abiertamente con las ideas de pasadas administraciones estadounidenses y, particularmente, con la pertenencia de dicho presidente y sus buenas relaciones con algunos de los sectores clave de la política exterior en el Partido Republicano de la etapa de Nixon y Ford.

Este sería precisamente el eje que permitiría entender la composición del gabinete de Bush padre. De entre las figuras más influyentes destacarían el consejero de Seguridad Nacional Brent Scowcroft, enormemente cercano al presidente tras su trabajo conjunto en la Administración Ford y con el que el Bush escribiría sus famosas memorias. Conocido por sus posiciones cercanas al realismo político de Henry Kissinger, con el que trabajó durante bastante tiempo, se convertiría en una figura clave que permitiría coordinar con eficacia las desavenencias surgidas en el gabinete a lo largo del tiempo, mantenía la confianza del presidente estadounidense y eligió como segundo a su antiguo colaborador Robert Gates, luego director de la CIA. Otro viejo conocido del presidente, con experiencia en pasadas administraciones y en el mundo del derecho, como James Baker, se convertiría en el secretario de Estado durante gran parte del mandato. El puesto de secretario de Defensa, ante la imposibilidad del nombramiento del exsenador John Tower por la oposición del Congreso, dados sus escándalos con el alcohol y las mujeres, iría finalmente a Dick Cheney, antiguo jefe de gabinete del presidente Ford, quien a su vez sugeriría como jefe de las juntas de Estado Mayor para sustituir al almirante William Crowe al último consejero de Seguridad Nacional

con Reagan, Colin Powell. La cooperación entre ambos se mantuvo operativa a pesar de las discrepancias, pues Cheney era el miembro de la Administración más partidario de una actitud más contundente frente a la Unión Soviética y Powell uno de los más cautelosos en el empleo de la fuerza militar. Ambos se convertirían en algunas de las figuras clave de la política exterior estadounidense de la posguerra fría. Finalmente, y salvando al vicepresidente Dan Quayle, la figura clave de director de la CIA se mantendría inicialmente en William Webster, nombrado por Reagan. Estos nombramientos permitirían articular el proceso de toma de decisiones de dicha Administración de acuerdo con las preferencias del propio presidente. El presidente Bush, excelente organizador de amplia experiencia internacional[104], que ya había detentado en sus cargos de vicepresidente, director de la CIA, jefe de la legación diplomática en la República Popular China o embajador en Naciones Unidas, tenía las ideas claras a este respecto, destacando su aproximación a la política realista de las grandes potencias iniciada por Kissinger, que demostraría a lo largo de su mandato. En el presidente Bush descansaba la responsabilidad última de tomar decisiones en el marco de un proceso claramente colegiado y beneficiado por la supeditación de los miembros del gabinete a la política de un presidente claramente activo en estas materias y que no tenía el menor temor en tomar la acción él mismo. En este sentido, el proceso de toma de decisiones que se originaría, y que el propio presidente destaca como fruto de su experiencia en administraciones previas y de los errores observados en otras como las de Johnson y Carter, evitaría el micromanagement. El proceso de toma de decisiones descansó sobre figuras de cierto poder como Scowcroft o Baker, coordinadas de manera eficaz desde el Consejo de Seguridad Nacional[105].

Sin embargo, esta Administración no evitaría del todo los conflictos entre grupos ideológicos, que se manifestarían abiertamente en los mandatos de su hijo, pues destacadas figuras protagónicas en el campo del realismo convivirían con figuras de menor relevancia adscritas al neoconservadurismo. Entre los primeros destacarían, aparte de los cargos más relevantes, intelectuales como Richard N. Haass o Condoleezza Rice como viceconsejeros de Seguridad Nacional para el Próximo Oriente y la Unión Soviética, respectivamente. Entre los segundos destacaban figuras como

Zalmay Khalilzad o su mentor Paul Wolfowitz, que ocupaba el tercer puesto de más importancia en el Pentágono. Esta situación sería especialmente visible con la elaboración por Khalizad de la denominada Defense Planning Guidance, documento no oficial que preconizaba el mantenimiento de los recursos necesarios para impedir que una potencia no democrática pudiese competir por la hegemonía con Estados Unidos, de la misma manera que la Unión Soviética lo había hecho. Esta estrategia levantó cierto escándalo en la propia Administración y en los aliados, hasta el punto de que la Administración Bush acabó distanciándose de la misma, aunque finalmente salió a la luz como Estrategia de Defensa Regional. Dicho proceso se dio en medio de un intenso debate que enfrentaba a los neoconservadores que seguían planteando una visión realista de la política internacional, como Kirkpatrick o Irvin Kristol, con aquellos que se dirigían de manera creciente a posicionamientos wilsonianos, como Wolfowitz, Khalilzad o Abrams[106].

En lo que respecta a las principales ideas puestas en marcha oficialmente por la citada Administración, son de destacar dos que se irían originando a lo largo del tiempo y que tendrían importantes repercusiones en algunos de los conflictos más relevantes que se irían produciendo dentro de esta Administración, como fue el caso de la guerra del Golfo. Estas serían las del nuevo orden mundial y la famosa doctrina Powell.

En lo que respecta a la doctrina del nuevo orden mundial, en esencia formulada por el presidente Gorbachov pero tomada por el presidente Bush, esta fue una doctrina que defendía la necesidad de cooperación entre las grandes potencias del sistema, fundamentándose sobre las bases del derecho internacional, el multilateralismo y el papel primario que se otorgaría a Naciones Unidas en la política exterior estadounidense hasta el fiasco de Somalia. El presidente Bush no era ningún visionario y se encontraba más cómodo ejerciendo la política de poder de las grandes potencias que aplicando la retórica que sus discursos contenían. Por ello, los elementos morales wilsonianos presentes en sus discursos no serían necesariamente aplicados en todos los casos, priorizando la defensa de los intereses vitales estadounidenses, tal y como se demostraría en su actitud neutral ante la represión en Tiananmen o la oposición de la Administración a verse envuelta en el conflicto

bosnio. “We dont’ have a dog in this fight” fueron las palabras de James Baker al presidente Bush padre, palabras que simbolizarían su reacción a este último conflicto. No obstante, sí que hubo una cierta aplicación de esta doctrina del nuevo orden mundial en algunos casos como la guerra del Golfo o la intervención en Somalia, donde las tropas estadounidenses se supeditaron a las instrucciones de los generales de Naciones Unidas, probablemente por razones tanto interesadas como normativas[107].

Esta doctrina del nuevo orden mundial puede ser simbolizada por el discurso del presidente de 11 de septiembre de 1990 ante una sesión conjunta del Congreso estadounidense. Además de las cuestiones presupuestarias, el presidente estadounidense hace una referencia clara a la guerra del Golfo, afirmado que no permitirá que Saddam Hussein se apodere de un 20 por ciento de las reservas de petróleo mundiales y amenace a sus vecinos, y se compromete con la restauración del “Gobierno legítimo” en Kuwait. Asimismo, hace referencia a “una situación de oportunidad” surgida de la agresión iraquí y “un nuevo orden mundial”, en el que la cooperación entre las grandes potencias sería posible, en el que Naciones Unidas acompaña sus palabras con acciones y en el que Estados Unidos se compromete con el Estado de derecho a nivel internacional. Estas referencias sin precedentes, si bien con poca aplicación si quitamos el caso iraquí o el de Somalia, mezclan la primera y relativamente olvidada dimensión del idealismo wilsoniano que preconizaba la relevancia moral y práctica de las instituciones internacionales con elementos realistas relacionados con la defensa del statu quo en la región y los intereses vitales estadounidenses, constantemente presentes en una Administración con una fuerte influencia de las ideas de Henry Kissinger[108].

Esta influencia realista queda igualmente destacada por la famosa doctrina Powell, que marcaría durante bastante tiempo la estrategia militar en la política exterior estadounidense de la posguerra fría, por los debates encontrados en favor o en contra de la misma por parte de las administraciones Bush de padre e hijo. Esta doctrina, desarrollada como resultado de la experiencia de diferentes conflictos que irían desde Vietnam, donde Powell participó como soldado, hasta Panamá pasando por el Líbano, implicaría “golpear” con todo lo que se tuviese y asegurar una estrategia de salida para

las tropas estadounidenses. Colin Powell expresa literalmente esta doctrina en sus propias memorias con la frase “go in big and end it quickly”. Esta doctrina ayudaría a superar el denominado síndrome de Vietnam, que afectaría a Estados Unidos desde su fracaso en el continente asiático y se materializaría en la enorme coalición de países y tropas que, bajo el liderazgo estadounidense y en nombre de Naciones Unidas, expulsarían a las tropas iraquíes de Kuwait y restaurarían al legítimo Gobierno con un número de bajas ínfimo: unas 383, incluyendo aquellas fruto de accidentes, respecto de las estimaciones originales que, en algunos casos, llegaban incluso a 15.000 bajas. Esta doctrina sería enormemente compatible con la visión del presidente Bush, en relación con un nuevo orden mundial, establecido bajo la base de Naciones Unidas y el derecho internacional[109].

De la política exterior práctica de dicha Administración cabe destacar tres supuestos de enorme relevancia: la invasión de Panamá, la caída del bloque soviético y la guerra del Golfo.

En el caso de Panamá, la intervención estadounidense dirigida a derribar el régimen del general Noriega fue la respuesta a una relación cada vez más tirante, que ya había dado lugar a encontronazos con el presidente Reagan, después de que un tribunal de Miami decidiese encausar al presidente panameño por tráfico de drogas. Las negociaciones con el régimen de Noriega para la retirada del presidente panameño que, según el tratado firmado con el presidente Carter, debía recibir la soberanía del canal de Panamá a principios de 1990, fueron infructuosas. En el momento de decidir sobre la posibilidad de utilizar la fuerza, el presidente Reagan discrepó con el vicepresidente Bush y, en una extraña situación en la que Bush padre actuó como “moralista” frente a Reagan, el presidente se opuso al uso de la fuerza para derribar a Noriega por el pésimo ejemplo que supondría para el resto de Latinoamérica. Estas negociaciones continuarían en un ambiente cada vez más tenso por las continuas provocaciones de Noriega, que llegaría a recibir dinero de Nicaragua, Cuba o Libia. Entre las dificultades que tuvo la citada negociación estuvo la negativa del presidente a garantizar la inmunidad de Noriega frente a los tribunales estadounidenses si abandonaba el país, no aceptando una oferta del Gobierno español a recibirlo en el exilio. Pese a todo, la fuerte

oposición del Departamento de Defensa a participar en dicha intervención permitió evadir en un principio la acción estadounidense. Las presiones cada vez más fuertes de Estados Unidos llevarían a que el presidente panameño declarase su enemistad frente a Estados Unidos y anunciase públicamente acciones de represalia contra sus militares. Finalmente, el asesinato de un marine desarmado en plena calle haría que los cálculos internos de la Administración estadounidense se modificasen, apoyando el Departamento de Defensa una intervención militar que llevaría a deponer al presidente Noriega, derrotando a sus fuerzas de defensa, que solo opusieron una fuerte resistencia en el palacio presidencial, y haría que el propio Noriega se refugiase en la legación del Vaticano y, posteriormente, se entregase a Estados Unidos para afrontar el juicio, estableciéndose un Gobierno de transición en su lugar. A este respecto, el secretario de Estado, Baker, consideró en sus memorias que esta intervención se hizo en interés de la democracia y de los "intereses vitales" estadounidenses, sin gran oposición en Latinoamérica, y permitiría lograr la aprobación en la OEA de una resolución en favor de la democracia liberal en el hemisferio. Panamá sería el único cambio de régimen iniciado por esta Administración y los argumentos morales se combinaron con los intereses estratégicos estadounidenses en una mezcla que habría de observarse también con sus dos sucesores inmediatos[110].

Más importancia tuvieron sus dos grandes desafíos posteriores. El primero fue tratar con la caída del bloque soviético y, posteriormente, de la propia Unión Soviética. El proceso de reformas puesto en marcha originalmente por el presidente Gorbachov minaba los fundamentos sobre los que se había asentado el sistema soviético y la situación de cambio se iba acelerando. Tras la supresión de la denominada doctrina Breznev por parte de Gorbachov, dejando claro ya en época de Reagan que la Unión Soviética no intervendría para defender a los regímenes soviéticos de los antiguos satélites de Europa oriental, la República Democrática Alemana, liderada por Honecker, que se preparaba para conmemorar el 40 aniversario de su fundación, ante la cada vez más intensa presión por parte de la ciudadanía y la falta de apoyo soviético, se vio obligada a relajar su normativa para permitir que los alemanes del este pudiesen emigrar al oeste,

permitiendo que los miles de refugiados que se encontraban en Hungría y la República Checa cruzasen la frontera austriaca y llegasen a Alemania. El propio Honecker, un ortodoxo que llevaba más de dos décadas al frente del país, se vio obligado a dimitir en octubre de 1989, siendo sustituido por Egon Krenz, que ante la creciente presión popular haría lo mismo debido a la falta de apoyo de la Unión Soviética. Ante la disyuntiva de reaccionar como los chinos en Tiananmen o apoyar las reformas, los líderes de Alemania oriental se verían obligados a optar por esta vía. El muro caería el 9 de noviembre de 1989 y, con él, uno a uno, los diferentes regímenes comunistas se vendrían abajo en una suerte de irónico efecto dominó que se produciría de manera tanto pacífica —Hungría o Checoslovaquia— como violenta —Rumanía—. A pesar de la reticencia de algunos socios europeos como Francia o Reino Unido al proceso de unificación, la Administración colaboraría estrechamente con el canciller Helmut Kohl en hacer dicho proceso posible, de acuerdo con los cinco puntos programáticos aprobados por la misma desde el momento en que la situación sobre el terreno hizo la reunificación "inevitable", como el propio Kissinger expresó[111].

El fin de la guerra fría había facilitado el entendimiento del presidente Bush con un Gorbachov del que originalmente reconocía la posibilidad de que intentase recuperar el poderío soviético y continuar la larga confrontación con Estados Unidos. Los hechos modificarían esta política y, tras las reuniones del secretario de Estado Baker con el ministro de exteriores soviético Shevardnazde en Jackson Hole, así como la reunión de Malta ese mismo año en el que se verían por primera vez las caras el presidente americano y el líder soviético, su opinión cambiaría y retomaría el posicionamiento de Reagan en sus últimos años hacia la Unión Soviética. El cambio definitivo del sistema bipolar se produciría tras el golpe de Estado perpetrado en la Unión Soviética el 18 de agosto de 1991 mientras el líder soviético se encontraba en su dacha de Crimea, por parte de sectores ortodoxos del Partido Comunista que, si bien fracasó ante la oposición de destacados dirigentes como Boris Yeltsin, acercaría rápidamente el fin del sistema soviético. Boris Yeltsin emergería de la crisis como el dirigente ruso con mayor prestigio, colaborando en el proceso de disolución a través de diferentes acuerdos que acabarían poniendo fin a la Unión Soviética como tal, pese a los

intentos infructuosos de Gorbachov por impedirlo y centrarse en las reformas del sistema. La creación de una Comunidad de Estados Independientes culminaría un proceso de disolución con el que Estados Unidos colaboró con la firma unilateral de diferentes proyectos de reducción de armamento o apoyo diplomático, así como ofertas de cooperación que evitasen cualquier tipo de involución, y acabaría dejando una Rusia con el 70 por ciento del territorio soviético y el 55 por ciento de su población. No obstante, la prudencia y cautela del presidente estadounidense, que se mostraría como hábil negociador, impediría que este proceso de disolución, si bien originado por la política reformista interna del presidente Gorbachov, degenerase en una amenaza para la estabilidad de la región y del mundo, destacando de manera particular la cuestión del armamento nuclear. Esta aproximación, diferente a la que algunos de los miembros de su gabinete como Cheney recomendaban, le llevó a numerosas críticas de destacados neoconservadores. Un ejemplo fue la crítica formulada por el periodista Charles Krauthammer a raíz del discurso ucraniano que denominaría del "Chicken Kiev", escrito por Condoleezza Rice y en el que primaba la estabilidad del espacio soviético a unos meses del referéndum de independencia ucraniano, aunque a la postre no tuviese más remedio que reconocer la independencia ucraniana. En cualquier caso, esta política resultaría adecuada a efectos de impedir que la desintegración soviética llevase a unos resultados considerablemente peores para la estabilidad y la seguridad global, como el propio Brzezinski llegó a afirmar. La Administración, con la vista puesta en el destino del armamento nuclear ruso, se volcaría en el apoyo a la Rusia de Yeltsin con 3.000 millones de dólares en asistencia para medicina y alimentos, 8.000 millones para equilibrar el déficit y otros 49.000 millones en diferentes ayudas para las exportaciones y créditos a principios de 1992, la mayor parte de los cuales se perdería en medio de la corrupción rampante del Gobierno ruso. El presidente Clinton continuaría este proceso de consolidación del cambio a través de la asistencia económica y técnica en materia de armamento, así como de expansión de la comunidad de estados democráticos en Europa oriental. La disolución soviética marcaría un cambio sin precedentes e inesperado, como el propio presidente Bush reconoció en sus memorias, en el que una de las grandes potencias se disolvió desde dentro sin disparar un solo tiro, modificando el mapa estratégico

global de una manera tan radical que habría que remontarse a la época de las dos guerras mundiales para encontrar algo parecido. El debate entre los partidarios de un presidente que pasaría a la historia como el prudent cold warrior y los de Reagan, sobre quién había acabado con la guerra fría y abierto el camino hacia el verdadero nuevo orden mundial, sería un interesante legado de este periodo histórico, aún sometido a controversia[112].

El segundo desafío principal y el más relevante de cara a la posguerra fría fue la famosa guerra del Golfo. La guerra del Golfo tiene su origen en la invasión de Kuwait por parte del Ejército iraquí, en un momento de crisis interna de dicho Estado y crecientes tensiones bilaterales con Estados Unidos desde el fin de la guerra contra Irán cuando, como el director para Próximo Oriente y el sur de Asia Richard Haass sostuvo, Irak no estaba en las prioridades de la política exterior estadounidense. Las difíciles negociaciones para la adquisición de los créditos a efectos de comprar productos agrícolas estadounidenses, la actitud más agresiva frente a sus vecinos, principalmente kuwaitíes, a los que exigía la condonación de la deuda iraquí en tiempo de guerra y la petición de salida de las tropas estadounidenses del golfo en una reunión de la Liga Árabe pavimentaron el camino hacia una intervención fundamentada en la defensa del statu quo regional, amenazado por la invasión de Kuwait, la defensa de la legalidad internacional e impedir que Saddam Hussein se hiciese con el 20 por ciento de las reservas de crudo mundiales. La estrategia inicial defendida por la Administración Bush fue la de establecer un escudo defensivo que protegiese a Arabia Saudita de la agresión iraquí, Desert Shield, estableciendo toda una coalición siguiendo los parámetros de la famosa doctrina enunciada por Colin Powell sobre la base de atacar con el mayor número de fuerzas posibles a efectos de lograr la victoria y tener una estrategia de salida clara. La aprobación de resoluciones de condena en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pese a los intentos de mediación soviéticas, fueron relativamente exitosas, lo que facilitó la construcción de una amplia coalición de países participantes. La autorización por parte del Congreso estadounidense para la misma fue más difícil de obtener, con 52 frente a 47 votos en el Senado y 250 frente a 183 en la Cámara de Representantes el 12 de enero de 1991, con una cierta oposición demócrata que prefería esperar al resultado de las

sanciones impuestas a Irak[113].

La Operación Desert Storm, puesta en marcha por la coalición, aprovechó la ventaja aérea estadounidense y se desarrolló de manera más eficaz de la prevista inicialmente con 230.000 tropas estadounidenses sobre el terreno, 771.000 de la coalición procedente de unos 30 estados. En un mes aproximadamente, del 16 de enero al 27 de febrero de 1991, las tropas iraquíes fueron expulsadas de su territorio sin lograr haber conseguido provocar la entrada de Israel en el conflicto ni utilizar las armas químicas que poseían por las amenazas estadounidenses de atacar con armas nucleares. La retirada iraquí puso fin al conflicto, aprobándose la Resolución del Consejo de Seguridad 681 de 3 de abril de 1991, que impondría sanciones e inspecciones a los programas iraquíes de armas de destrucción masiva y, tras la represión de kurdos y chiíes por parte del régimen, se aprobaría una zona de exclusión aérea al norte y sur del país, que no impediría la represión de los opositores. Asimismo, comenzó un intenso debate sobre si el presidente Bush debería haber provocado un cambio de régimen y "acabar el trabajo". Este objetivo, descartado por Szwarskopf y Powellpor no valorarlo como militar sino político y considerar el arriesgado precedente de provocar un "cambio de régimen" que podría ser seguido en otros lugares no tuvo apenas apoyo interno, llegando el propio Cheney a declarar que, en este aspecto, la Administración hizo lo correcto. En sus memorias, Brent Scowcroft se pronuncia claramente en contra de verse envuelto en una labor de este tipo, que implicaría un objetivo unilateral difícil logística y políticamente. Si se comprometiesen a cambiar el régimen y sustituirlo por otro sin que los iraquíes se hiciesen cargo de la cuestión, se encontrarían en una ocupación "indefinida" en territorio hostil, realizando algún tipo de "dudoso nation-building". Además, la necesidad de mantener un enemigo de Irán en pie que le contuviese también tendría su peso en dicha decisión junto con la impopularidad de la medida. Las palabras de Scowcroft resultarían proféticas y se manifestarían en el año 2003, cuando el presidente Bush hijo, al frente de un gabinete con muchos de los protagonistas que ya habían pertenecido a la Administración de Bush padre, realizó de manera efectiva el cambio de régimen y se enfrentó a un costoso y largo proceso de nation-building que marcaría la política exterior estadounidense desde entonces. La victoriosa guerra del

Golfo permitiría, no obstante, superar el famoso síndrome de Vietnam y organizar una exitosa conferencia para el proceso de paz de Oriente Próximo en Madrid. Sería la primera vez que los líderes israelíes y palestinos se encontrarían negociando algunas de sus principales demandas, incrementando el prestigio de la política hacia el Próximo Oriente del presidente Bush[114].

Como conclusión y a la hora de medir los éxitos y fracasos de la política exterior de esta Administración, debemos comprender el particular contexto histórico en el que se desarrolló. Como una suerte de Jano Bifronte, la Administración Bush miraba al pasado y al futuro al mismo tiempo durante una etapa de enormes transformaciones en el sistema internacional. Por un lado, es evidente que buena parte de las ideas que impregnaron a los dirigentes de la misma tenía sus raíces en el pasado. La política exterior de administraciones como la de Nixon y las ideas realistas de Kissinger constituyeron el corpus práctico e ideológico principal que seguirían sus miembros a la hora de pensar y actuar en política internacional. La priorización de las cuestiones de seguridad y estabilidad fue una constante por parte de la misma y se manifestaron claramente en supuestos como la disolución de la Unión Soviética o la guerra del Golfo. Sin embargo, estas ideas se venían crecientemente complementadas —o desafiadas— por las nuevas aportaciones que iban apareciendo a medida que la guerra fría se disolvía. Neoconservadores de tercera generación inspirados en la antigua doctrina del idealismo wilsoniano y liberales que preconizaban el fin de la historia, el triunfo de la globalización, la cooperación internacional o la expansión de la democracia iban cogiendo relevancia y acabarían suponiendo una alternativa teórico-ideológica en la política exterior estadounidense de la posguerra fría.

Las convicciones realistas de buena parte de los miembros de dicha Administración se fusionaron con algunas ideas liberales que la propia Administración Bush defendía en su discurso oficial en relación con aspectos como la centralidad de Naciones Unidas, la relevancia del derecho internacional o el multilateralismo. Estas ideas, como veremos, pese a su aplicación exitosa tendrían poca continuidad a raíz del fiasco de Somalia y de la aparición del “nuevo unilateralismo americano” con Bill Clinton. El idealismo

wilsoniano de sus sucesores, que vendría a sustituir por un tiempo al realismo predominante de la guerra fría, sería esencialmente unilateralista, abandonando algunos de los aspectos principales de la doctrina wilsoniana del periodo de entreguerras, como la relevancia fundamental que esta otorgaba a las instituciones internacionales. De igual forma, en la Administración de su propio hijo, la doctrina Powell sería cuestionada por parte del propio Dick Cheney y de Donald Rumsfeld en medio del camino que llevaría a la guerra de Irak de 2003, y preconizó la "revolución militar" que un Ejército estadounidense menor en número, pero más mortífero y tecnológicamente avanzado, podía protagonizar.

Es indudable la existencia de enormes éxitos en la política exterior estadounidense de la Administración de Bush padre. El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las habilidades del presidente como negociador y organizador permitieron llevar a cabo con éxito empresas tan complejas como la guerra del Golfo o el mantenimiento de la estabilidad en el proceso de disolución de la Unión Soviética. Los resultados derivados de este último proceso, viendo el caso de los Balcanes, bien podrían haber conducido a otra situación mucho más peligrosa y aquí la extraordinaria habilidad del presidente estadounidense para gestionar una crisis de tanto riesgo tuvo su mayor éxito. Este éxito de gestión conduciría a nivel académico a un debate sobre si realmente fue Reagan o Bush padre el responsable del final de la guerra fría. Partiendo de la base de que probablemente ninguno de ellos fuese en exclusiva tal responsable —ni siquiera Gorbachov— ante el esfuerzo colectivo en la contención del comunismo de las diferentes administraciones desde la época de Truman, este debate se levanta, más allá de la doble visión de la guerra fría que ambos presidentes vinieron a representar, sobre una interpretación simplista que oscurece los propios cambios radicales que Ronald Reagan había realizado en su política exterior durante su segundo mandato y los importantes elementos de continuidad entre la política exterior de ambos presidentes a pesar de las notorias diferencias ideológicas que mantuvieron. La existencia de empresas consideradas inacabadas, como el mantenimiento de Saddam Hussein en el poder, el conflicto en Bosnia o la intervención en Somalia, dejaría, sin embargo, una serie de problemas a sus sucesores pendientes de solución. Con todo, los argumentos otorgados por Scowcroft y Bush padre para no

derribar a Saddam se demostrarían acertados e incluso proféticos cuando su hijo desencadenase el conflicto que conduciría a 4.000 bajas estadounidenses, 100.000 iraquíes y un costosísimo proceso de construcción estatal que mantuvo durante años a la potencia norteamericana ocupada en la región, cuando nuevas potencias parecían ascender.

A pesar de todos sus éxitos como estadista, Bush padre demostró ser un político de menor habilidad, ante su incapacidad para explotar los éxitos cosechados y confrontar las críticas a su gestión económica por parte de un joven líder demócrata y sus asesores, que consiguieron retratarle como una persona más preocupada por las cuestiones internacionales que por los asuntos internos del país. Este hecho quedó ejemplificado en la expresión "it's the Economy, stupid!", que se atribuye a un asesor de la campaña presidencial de Clinton. Incluso en la actualidad, la percepción existente sobre el líder estadounidense suele ser una dicotomía simplista que contrapone sus impresionantes éxitos internacionales con su falta de resultados en política interna. En cualquier caso y como suele suceder, pocas veces la política exterior hace ganar elecciones. Sin embargo e irónicamente, otro joven líder demócrata que se convertiría en el primer presidente negro de Estados Unidos reivindicaría en sus discursos electorales el pensamiento realista de Bush padre en política exterior 15 años después: Barack Hussein Obama. Este hecho demostró el reconocimiento y la supervivencia de una forma de hacer política exterior que tuvo resultados tan positivos para su nación y que, de alguna manera, el presidente Obama intentó recuperar.

La política exterior de Bush padre sería el laboratorio donde las ideas que iban surgiendo en los albores de la posguerra fría se acabarían condensando, dando lugar a los grandes debates que veremos con sus sucesores y a los grupos ideológicos existentes hoy en día. Tras el fin de la guerra fría se abría la etapa de la unipolaridad y la hegemonía estadounidense, con sus grandes oportunidades y enormes desafíos. El nuevo orden mundial que Bush padre enunció, pero no aplicó, parecía llegar por fin a la doctrina, la política exterior estadounidense y al sistema internacional en sí.

CAPÍTULO 5

LAS DOCTRINAS DE LA POSGUERRA FRÍA, 1993-2017

LA DOCTRINA CLINTON[115], 1993-2001

La caída de la Unión Soviética configuró un orden mundial completamente distinto. Por primera vez, Estados Unidos se encontró con que era la potencia global dominante de forma indiscutible y que sus ideales y valores podrían ser expandidos sin que ningún poder rival pudiese hacerle sombra. La competición entre superpotencias y el equilibrio bipolar dejaron paso a un mundo unilateral, en el que una Rusia debilitada y una China sometida a reconversión no eran todavía rivales para un Occidente victorioso. Se esperaban, pues, nuevas doctrinas que se ajustasen a la realidad del momento, en la que ya no era necesario apoyar a autócratas para garantizar la supervivencia del sistema. Asimismo, la propia realidad internacional, materializada en fenómenos como la famosa "tercera ola", que podría suponer una nueva interpretación de la teoría del dominó, y la aportación de nuevas perspectivas teóricas, como el "fin de la historia" o la paz democrática, abrían nuevas perspectivas para la acción política, desarrollando un retorno al idealismo wilsoniano[116].

Para entender la política internacional de la Administración Clinton y la doctrina que lleva su nombre, hay que remontarse a una campaña electoral en la que los grandes éxitos en política internacional de Bush padre no supusieron grandes bazas frente a un candidato demócrata que esgrimía la situación interna y, particularmente, las cuestiones económicas como base de su crítica a la Administración previa. El candidato presidencial, Bill Clinton, no era ningún especialista en política internacional si lo comparamos con Bush padre, que contó con la colaboración de destacados especialistas como Brent Scowcroft. Por tanto, habría que destacar que la política internacional no constituía la primera de sus prioridades y esto explicaría que en los procedimientos de toma de decisiones internos, los grupos de interés privado adquiriesen un rol mayor del que solían tener. Fue únicamente cuando la realidad empezó a imponerse lo que modificó la situación[117].

En lo que respecta a los puestos clave de su gabinete, la Administración Clinton contó con destacados colaboradores, como es el caso de Anthony Lake como consejero de Seguridad Nacional, que ya trabajó durante la Administración Nixon en el Departamento de Estado, o su primer secretario de Estado, Warren Christopher, que incorporó como número dos al actual presidente de la Brookings Institution, Strobe Talbott. También destacaría la figura de Madeleine Albright como embajadora en Naciones Unidas y luego secretaria de Estado, discípula de Zbigniew Brzezinski, con fuertes convicciones idealistas, como demuestran iniciativas como la creación de la Comunidad de Democracias, e incluso cercanas al liberalismo intervencionista, como se pudo apreciar en el caso de Kosovo. Otra figura destacada sería el conocido diplomático Richard Holbrooke, que tendría un importante papel en el proceso que llevaría a la Paz de Dayton. También parece necesario mencionar al influyente vicepresidente Al Gore, la propia esposa del presidente y futura secretaria de Estado, Hillary Clinton, e incluso a algunas figuras de segunda fila, pero que tendrían un protagonismo importante en futuras administraciones, como es el caso de Susan Rice, discípula de Albright y secretaria de Estado adjunta para África en el segundo mandato de Clinton. La preeminencia de los factores económicos pareció quedar consagrada con la creación del Consejo Económico Nacional, presidido inicialmente por el ejecutivo Robert Rubin, de acuerdo con las intenciones iniciales del presidente de dar relevancia a este ámbito en su Administración[118].

Si un contexto internacional nuevo había puesto las bases para un nuevo cambio en la política internacional desarrollada por su predecesor, la experiencia y la interacción también tendrían un profundo efecto con uno de los grandes fiascos para la política internacional de los años noventa: Somalia. Originalmente planteada como una intervención de naturaleza humanitaria, sencilla y sin peligro, pronto derivaría en una peligrosa intervención en los asuntos internos de un Estado —fallido— para el que no existía una preparación física ni psíquica, en su empeño por capturar al señor de la guerra Aidid. El famoso incidente del Black Hawk derribado y el efecto de que la población viese a los soldados estadounidenses muertos siendo arrastrados por las calles de Mogadiscio, un fenómeno que sería conocido como body bags, obligaría a la Administración Clinton a retirarse de la misión, acusar

a Naciones Unidas del fracaso, romper con las grandes operaciones multilaterales de Bush padre y anunciar su propio nuevo orden[119].

El 21 de septiembre de 1993, Anthony Lake, consejero de Seguridad Nacional de Clinton, lanzaría un discurso en la Universidad John Hopkins, en el que se recogerían algunos de los puntos centrales de la política internacional de la nueva Administración, que integrarían la doctrina que lleva el nombre del propio presidente. Entre ellos destacarían la necesidad de expandir la democracia liberal como forma de gobierno sobre la base de la tesis de la paz democrática, que plantea que las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas y no patrocinan el terrorismo, y de la economía de mercado en todo el mundo. Asimismo, se planteaba la necesidad de contener a aquellos estados autocráticos que supusiesen una nueva amenaza para el nuevo orden mundial, caso de Irán, Irak, Corea del Norte y otros. Uno de los aspectos más destacados de semejante estrategia sería el del nuevo unilateralismo americano, recogiendo que, frente a lo que había ocurrido anteriormente, Estados Unidos actuaría de forma unilateral cuando fuese necesario para poder hacer avanzar tales objetivos[120].

Estos planteamientos serían repetidos por el mismo presidente Clinton en diferentes discursos, como el del estado de la unión o ante Naciones Unidas, con los mismos parámetros básicos. Por primera vez, parecía posible realizar una política clara y coherente de expansión de la democracia en un sentido wilsoniano, con un idealismo claramente refrendado por la perspectiva científica, aportada por los autores teóricos de la paz democrática que planteaban que expandir la democracia era una forma de proporcionar estabilidad, seguridad y prosperidad al sistema de estados. Este idealismo wilsoniano, sostenido sobre la base de una visión teórica cosmopolita que apelaba a la globalización, era más fuerte en su dimensión de “hacer el mundo seguro para la democracia” que en la referida al multilateralismo, aunque esta dimensión nunca llegará a abandonarse completamente[121].

La primera ocasión que aparecería para ello sería el supuesto de Haití, donde un golpe de Estado encabezado por el general Cedrás derrocó al presidente electo, Bertrand Aristíde, provocando una catástrofe humanitaria concretada en la famosa crisis de los

refugiados, materializada en miles de balseros que llegaban a las costas estadounidenses, obligando a la Administración Clinton a tomar cartas en el asunto. Los generales haitianos calcularon erróneamente que nada había cambiado desde que acabó la guerra fría y que el derrocamiento de un presidente electo de claro signo izquierdista no provocaría reacción negativa alguna en la gran potencia del norte, pero se equivocaron. Muy pronto y en aras de la invocada política de expandir y defender la democracia en el hemisferio occidental, con la consiguiente amenaza de intervención directa en Haití, la Administración Clinton obligó al general Cedrás a exiliarse y Aristide pudo ser reinstaurado en la presidencia de Haití. Estos hechos conducirían al primer traspaso democrático y pacífico de Gobierno en la historia haitiana y al establecimiento de un protectorado que tenía entre sus bases la construcción de una democracia segura, estable y próspera[122].

El éxito inicial obtenido serviría de acicate para seguir con esta política que, según el vicesecretario de Estado Strobe Talbott, promovía al mismo tiempo intereses e ideales. No sería el último caso en el que la Administración Clinton intervendría invocando los valores como guía de la política internacional. Las guerras que acabaron desintegrando la antigua Yugoslavia y, particularmente, las intervenciones desarrolladas en Bosnia y Kosovo supusieron un paso más en esta estrategia. En la primera de ellas, las negociaciones de paz de Dayton y el subsiguiente protectorado internacional sobre la base de dos entidades autónomas: la república bosniocroata y la república Srpska —o serbia— condujeron a un nuevo intento de construcción de instituciones democráticas a través de la citada figura[123].

En el caso de Kosovo, nuevamente sobre la base de principios humanitarios como la protección de la población albanokosovar, condujo a una serie de bombardeos en Serbia sin apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por la amenaza de veto ruso que, nuevamente, llevaron al establecimiento de un protectorado asentado sobre las bases de la construcción de instituciones democráticas, convivencia entre diversos grupos étnicos y prosperidad económica que respondiese a los valores occidentales. La citada intervención prepararía el terreno para las futuras guerras desarrolladas por la Administración Bush. La consiguiente

propuesta de la secretaria de Estado durante su segundo mandato, Madeleine Albright, de creación de una Comunidad de Democracias supondría una constatación más de los fundamentos de una doctrina novedosa en sus planteamientos, pero relativamente incoherente a la hora de ser llevada a la práctica[124].

En definitiva, la conversión doctrinal de la Administración Clinton acabaría con muchas décadas de predominio realista en la política internacional y permitiría la resurrección de un idealismo wilsoniano, modificado en sus planteamientos originales del periodo de entreguerras que fue, al mismo tiempo, una mezcla de adaptación a la realidad e interacción entre actores y modificación de la propia realidad con una política internacional relativamente revolucionaria y novedosa, como correspondía a esta nueva época a la que tanto se refirieron Clinton y otros miembros de su Administración. Sin embargo, tal estrategia supuso también el inicio de la constatación de los límites y de los peligros que supondría desarrollar una política internacional moralista y utópica, con los consiguientes riesgos de abandonar la prudencia y la autorrestricción defendidas por el realismo político. En este sentido, la Administración Clinton consiguió no ser conducida a una cruzada abierta por la democracia y los derechos humanos, funcionando, ocasionalmente, con un considerable pragmatismo, tal y como demuestran las relaciones que mantuvo Estados Unidos con grandes potencias no democráticas como Rusia o China. No obstante, la Administración Clinton sentaría algunas de las bases que su sucesor iba a poner en marcha de una forma mucho más decidida y controvertida, demostrando que las buenas intenciones no siempre producen los mejores resultados.

LA DOCTRINA DE GEORGE W. BUSH[125], 2001-2009

A primera vista, una vez proclamada la victoria del candidato republicano a la Casa Blanca y la derrota del demócrata Al Gore, el recorrido iniciado en 1993 por una política internacional de inspiración moralista y orientación wilsoniana parecía acabado. Sin embargo, la historia siempre da lugar a sorpresas y el inesperado 11 de septiembre dio al traste con todas las expectativas iniciales de la nueva Administración republicana. Si George W. Bush realizó una campaña en la que se arremetió contra los procesos de construcción estatal en la que se apostaba, tal y como constaba en su famoso análisis de Foreign Affairs Condoleezza Rice, por un nuevo sistema de equilibrios de poder para relacionarse con una China emergente y una Rusia reinventada tras el ascenso al poder de Putin o a contener a estados "canalla" como Irán o Irak, el 11 de septiembre daría lugar a una nueva política internacional[126].

Esta política internacional, revolucionaria y novedosa según Nye, combinaría dos corrientes relevantes de la política internacional estadounidense: el idealismo wilsoniano en lo que respecta a las políticas de expansión de la democracia como eje del discurso y estrategia, apoyadas por el sector neoconservador de la Administración, y elementos jacksonianos, en lo que respecta al unilateralismo y el uso de la fuerza. Entre las primeras figuras destacarían el vicesecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, Lewis Libby, Elliot Abrams y otros. Entre las segundas, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, o el vicepresidente, Dick Cheney. También destacaría un grupo menos influyente que ha sido tradicionalmente vinculado con el realismo político, en el que se encontraría el secretario de Estado, Collin Powell, y su segundo, Richard Armitage, o la consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, probablemente la figura más cercana a Bush. Esta conjunción de miembros sería particularmente relevante a la hora de analizar los procesos de toma de decisiones en la Administración estadounidense, caracterizada en su primer

mandato por el conflicto existente entre los departamentos de Estado y Defensa y por la enorme influencia de los neoconservadores tras el 11 de septiembre, que ostentaban puestos clave tanto a nivel interno como externo de la Administración[127].

Esta coalición de elementos jacksonianos y wilsonianos marcaría la política internacional de la Administración Bush desde su primer mandato. Asimismo, condicionaría el discurso de la Administración, tal y como se puso de manifiesto en numerosas ocasiones. Sin embargo, la relevancia de la política exterior wilsoniana se iría poniendo de manifiesto gradualmente y no de forma inmediata. De hecho, la intervención en Afganistán, en reacción a los ataques del 11 de septiembre, no se incorporó a esta estrategia inicialmente. Las elecciones que se celebraron originalmente fueron organizadas a propuesta iraní e implementadas con anterioridad a la adopción de la misma. La incorporación de Afganistán al proyecto neoconservador de expansión de la democracia se realizaría ex post[128].

La compleja doctrina Bush, que aparecería por primera vez en la Estrategia de Seguridad Nacional de marzo de 2002, no sería sino una combinación de los elementos ya citados. De esta forma, en ella se combina una estrategia de expansión de la democracia a nivel global con el unilateralismo, diversos elementos hegemónicos y la guerra preventiva, que algunos autores han identificado con el neorrealismo ofensivo pese a que el principal autor de esta corriente, John Mearsheimer, ha sido uno de los grandes críticos de tal estrategia y de la carencia de cualquier principio de prudencia y autorrestricción en ella. A esto se añade la identificación en su famoso discurso sobre el estado de la unión de 29 de enero de 2002 de un grupo de estados, luego ampliado, a los que se denominó el "eje del mal". Entre estos estados se recogería a antiguos adversarios como Irán, Irak o Corea del Norte, en una lista que se ampliaría con la introducción de Cuba o Siria, que inicialmente habían colaborado en el conflicto de Afganistán y la lucha contra Al-Qaeda[129].

De estos estados, Irak fue el objetivo central de la Administración. La motivación de la citada intervención aún está sometida a debate y polémica. La justificación original, la de las armas de destrucción

masiva, ha sido utilizada por algunos como evidencia del intento a cualquier precio de acudir a la guerra y derribar a Saddam. Sin embargo, aunque tal estrategia haya sido exagerada, no quita tampoco que los propios exiliados iraquíes hubiesen manipulado las evidencias ni que el propio Saddam dijese nunca que él no disponía de tales armas por un posible temor a sus enemigos internos —kurdos, chiíes— o externos —Irán—. Parece, en cualquier caso, que tal justificación se usaría como la mejor forma de unir los posicionamientos de todos los miembros de la Administración hacia la misma. Algunos de los críticos de la guerra sostuvieron que el citado conflicto se debió a la cuestión del petróleo. Es atractivo suponer tal hipótesis ante uno de los estados con mayores reservas petroleras del mundo, pero esto no explica por qué las concesiones a empresas petroleras estadounidenses fueron mínimas, recibiendo en su mayor parte dichas concesiones empresas rusas, chinas o europeas, que fueron los estados más críticos con la citada intervención. En este sentido, ni siquiera el control estadounidense para evitar que posibles rivales pudiesen hacerse con ellas parece dar lugar a evidencia empírica alguna de tal actitud. A esto se añade la afirmación lógica que plantea que las empresas petroleas, cuyo fin es ganar dinero y no provocar guerras, preferían una estabilidad que permitiese hacer fluir el suministro a la inestabilidad post-Saddam. Como bien dicen Mearsheimer y Stephen M. Walt, la lucha de las empresas petroleras era por quitarle las sanciones a Saddam Hussein y que les vendiese petróleo[130].

En este sentido, parece que el mejor argumento, compatible además con el discurso wilsoniano de la Administración Bush y con su propia doctrina, es el que relaciona el conflicto de Irak con la deposición de Saddam, el cambio de régimen por la fuerza y la imposición de la democracia liberal como forma de gobierno. Irak sería, desde este punto de vista, el primer paso del proyecto neoconservador de expansión de la democracia y transformación del Próximo Oriente, del que se suponía que generaría un efecto dominó en la región, nueva dimensión de aquella teoría proteica que ya vimos. Para ello, los procesos de nation-building serían esenciales, como lo fueron para la Administración Clinton. La Administración Bush debió, por tanto, olvidar sus planteamientos anteriores, enormemente críticos con este tipo de procesos, y

desarrollarlos a gran escala tanto en Afganistán como en Irak. La explicación, además, permite compatibilizar la presencia tanto de factores ideacionales como de intereses estratégicos. No hay que olvidar la idea que plantea la paz democrática en relación a la ausencia de guerra entre democracias y su no patrocinio del terrorismo, al considerarse la democracia un antídoto para la violencia y una forma de asegurar la paz tanto de Estados Unidos como de Israel, aunque este último consideraba mucho más peligroso a Irán[131].

En relación con la intervención en Irak, las críticas internas y externas comenzarían muy pronto. Los principales autores realistas, Kenneth Waltz, Stephen M. Walt, John J. Mearsheimer o Jack Snyder, entre otros, escribieron una carta al New York Times exponiendo su posicionamiento en contra de la guerra. De igual modo, destacados políticos realistas republicanos como Brent Scowcroft y Richard Haass se opusieron a tal política. Asimismo, las protestas contra la guerra se extendieron a lo largo del globo y países como Francia, Alemania, Rusia o China se opusieron abiertamente a la intervención. El posterior desarrollo del protectorado, las complicaciones, la violencia, la incapacidad para tomar decisiones o los graves errores cometidos, como la disolución del Ejército y las instituciones iraquíes, las incrementarían, condicionando la salida de muchos de estos neoconservadores, como el mismo Wolfowitz, o el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, ante las críticas generalizadas que obligarían, además, a un nuevo cambio de estrategia ante una más que evidente debacle geopolítica cuyos beneficiarios serían adversarios estadounidenses como Irán o China. Involuntariamente, el conflicto produciría un nuevo ascenso de posiciones realistas y el convencimiento de la ineficiencia del uso de la fuerza en la estrategia de expansión de la democracia. Igualmente resucitaría, de la mano de autores como John Gray, el pensamiento antiutópico[132].

El propio presidente Bush, en sus memorias, reconoce la existencia de errores que se pueden enumerar básicamente en la mala inteligencia que llevó a la creencia en la posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak, la famosa imagen con la frase “misión cumplida”, que dio origen a tantas críticas, el insuficiente número de tropas en las primeras etapas del conflicto o la falta de

debate de algunas decisiones clave, como las órdenes nº 1 y 2 en relación con la desbaazificación, proceso por el cual se expulsó de la Administración iraquí a aquellos funcionarios que pertenecían al Partido Baaz, liderado por Saddam Hussein, y la disolución del Ejército iraquí respectivamente. A este respecto, Rumsfeld reconocería en sus memorias que, aunque la segunda de estas órdenes no le convencía, no hizo nada para detenerla y Bremer la justificaría en la necesidad de racionalizar el Ejército iraquí, su supuesta autodisolución tras la guerra y la desconfianza de kurdos y chiíes hacia el mismo como instrumento de represión, aunque afirmó oponerse a la primera por los efectos para el nuevo Estado iraquí[133]. La nueva Estrategia de Seguridad Nacional del año 2006 suprimió algunos de los aspectos más polémicos de la política exterior de la Administración, como la guerra preventiva, y acentuó el multilateralismo, si bien siguió manteniendo la estrategia de expandir la democracia, que se intentaría aplicar, con poco éxito, a países como Egipto. El discurso inaugural del segundo mandato fue un claro ejemplo del idealismo wilsoniano que guio a la Administración Bush. Con todo, los planteamientos wilsonianos de la misma no eran novedosos en modo alguno, pues ya habían sido ensayados, como vimos, por la Administración Clinton[134].

De hecho y pese a la oposición de muchos demócratas y wilsonianos clásicos, hay autores que relacionan la estrategia wilsoniana de ambas administraciones, al tener los mismos fundamentos teóricos. La política liberal intervencionista de la Administración Clinton, según ellos, no tenía mucho que envidiar a la política de expansión de la democracia de la Administración Bush, si bien carecía de los elementos jacksonianos a los que hicimos referencia antes, siendo Kosovo un precedente interesante de posteriores políticas. En este sentido, el origen común en el pensamiento filosófico idealista de la posguerra fría, presente en ambas administraciones, hace que las distinciones entre ellas no sean tan exageradas como uno pueda suponer. La mayoría de los liberales intervencionistas no se opuso al citado conflicto per se; por el contrario, fue ex post en muchas ocasiones y se fundamentó más en cuestiones formales, como la práctica del unilateralismo o que se produjo en un momento inadecuado, que en el hecho de haber derribado al dictador, meta que entienden legítima y deseable pese a los elevados costes económicos, humanos y para la estabilidad de la región[135].

Por otro lado, los fracasos en Irak o Afganistán son consustanciales y paralelos al fracaso de los grandes protectorados de la Administración Clinton, que el terremoto haitiano ha puesto otra vez de manifiesto, junto con la polémica independencia kosovar o el eterno y frágil protectorado bosnio. La academia, que antes promovió con entusiasmo las políticas de expansión de la democracia, comienza a ser consciente de que nadie sabe cómo se construye una democracia, que los procedimientos de construcción estatal son farragosos y enormemente costosos y que no existe voluntad para continuar con tales políticas ni para asumir los enormes costes de las mismas. Esta doctrina nuevamente se vio afectada por la realidad, pero, tal y como hemos visto, también contribuyó, con todos sus errores, a conformarla utilizando antiguos mecanismos, como la teoría del dominó o el discurso dicotómico wilsoniano, pero también otros nuevos[136].

A la hora de evaluar la doctrina y la política exterior del presidente Bush, cabe destacar el desastre producido como resultado de las citadas políticas, materializado en los 100.000 iraquíes, 4.000 estadounidenses fallecidos y un trillón de dólares gastado en Irak y Afganistán, resultando en una pesada carga que facilitó la victoria del presidente Obama pero condicionó su política exterior durante buena parte del mandato siguiente. Los elevados costes económicos y humanos de la política exterior del presidente Bush harían que dicha política difícilmente pudiese ser considerada un modelo a imitar y condicionó las divisiones de un Partido Republicano que acabaría perdiendo no solo la Casa Blanca, sino también la mayoría en el Congreso hasta 2010. La cuestión de las armas de destrucción masiva nunca encontradas, así como una política de guerra contra el terror que aparecía a ojos del mundo empañada por Guantánamo, Abu Ghraib o el waterboarding dañarían la imagen global y el poder blando de Estados Unidos hasta situarlo al nivel más bajo en mucho tiempo. La mejora temporal de la situación en Irak a lo largo de un segundo mandato que incrementó el apoyo al multilateralismo y los intentos por recuperar una imagen perdida sin rebajar la retórica, facilitados por los cambios de Gobierno en las anteriormente críticas Francia y Alemania, no fueron suficientes para compensar los nefastos resultados que acompañaron en el primer mandato a una Administración disfuncional, que no supo articular un proceso de toma de decisiones capaz de coordinar la

respuesta de la misma a desafíos de una gravedad sin precedentes.

En el otro lado de la balanza, hay autores, como Rothkopf, que han valorado los importantes avances producidos durante el segundo mandato de la Administración Bush y, en particular, su rápida reacción a una incipiente crisis económica que, de otra forma, pudo haber tenido efectos mucho más negativos o por la adopción de una política iraquí crecientemente exitosa de la mano de militares experimentados, como el general Petraeus, o de miembros de la Administración más cercanos al realismo político, como la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, o el segundo secretario de Defensa, Robert Gates. Esto denota un presidente mucho más experimentado, con unos objetivos claros y una arquitectura del proceso de toma de decisiones mucho más estructurada. Igualmente, serían elogiadas algunas políticas como la lucha contra el sida en África, su política latinoamericana materializada en iniciativas como el Plan Colombia, la creciente valoración otorgada a las potencias emergentes o el incremento en la ayuda para el desarrollo, muchas opacadas por los malos resultados de su primer mandato en Afganistán e Irak. Algunas de estas políticas tendrían una cierta continuidad por parte de su sucesor, como ocurriría con las grandes reuniones del G-20 que trataron de afrontar la grave crisis económica internacional[137].

Paradójicamente, serían las buenas intenciones manifestadas en la necesidad de exportar la democracia al resto del mundo —de la que la Administración hizo bandera y que se materializó en los procesos de nation-building a los que el candidato presidencial se había opuesto en los debates electorales frente a Al Gore— las que determinarían la magnitud de los fracasos de su doctrina de política exterior, más que unas intervenciones militares para provocar cambios de régimen, por lo general exitosas. A pesar de todo, los neoconservadores, que fueron acusados parcialmente de los resultados de dicha política, no han desaparecido del escenario y su presencia en los debates de política exterior estadounidense ha continuado en el tiempo a través de diferentes think tanks o medios de comunicación. No obstante, su política fue abiertamente criticada por una nueva oleada de republicanos libertarios o vinculados al movimiento conocido como Tea Party, que pedían mayor austeridad fiscal frente al elevado gasto en defensa, así como

por aquellos miembros del Partido que ostentaron posicionamientos realistas, parte de los cuales colaborarían con la Administración Obama a la hora de articular su política exterior y de seguridad. Los ejemplos de Robert Gates o Chuck Hagel como secretarios de Defensa de Obama son bastante representativos. Los atentados del 11 de septiembre, que modificaron una política orientada, originalmente, a las cuestiones internas y a la relación con las grandes potencias, seguirán siendo estudiados o debatidos, así como el polémico legado de una política exterior en tiempos cruciales de la posguerra fría cuyo desempeño no dejó indiferente a nadie, marcando las memorias de toda una generación. El candidato Barack Hussein Obama tendría como primera obligación gestionar este cuestionable legado, volviendo a situar a Estados Unidos en la posición de liderazgo político y moral que los defensores del excepcionalismo americano reclaman en una etapa de grandes cambios en el equilibrio de poder mundial.

capítulo 6

¿LA DOCTRINA OBAMA? 2009-2017

A pesar de los riesgos de tratar la doctrina de un presidente que ha finalizado su mandato hace relativamente poco tiempo, merece la pena realizar el correspondiente análisis sobre una doctrina de política exterior que se ha mantenido elusiva, teniendo en cuenta que el propio presidente Obama no ha hecho públicas las convicciones sobre las cuales asentar la misma de manera indubitada, sobre la base de algunos de sus discursos, acciones y las monografías que han ido apareciendo sobre su política exterior.

En este sentido, el presidente Obama ganó las elecciones frente a un candidato republicano, John McCain, apoyado por los neoconservadores y que, como algunas de sus propuestas indicaban, no rompió con el ideario en política exterior que su predecesor defendía. El presidente Obama realizó una campaña electoral asentada sobre la base de un cierto retorno a una política exterior realista como la que había defendido Bush padre, acompañada de la enunciación de algunos desafíos transnacionales como la lucha contra el cambio climático, la necesidad de mejorar la imagen estadounidense en el mundo, relanzar el proceso de paz entre israelíes y palestinos o la creciente relevancia de Asia-Pacífico[138].

El gabinete que el presidente Obama puso en marcha responde al equilibrio entre los grupos ideológicos tradicionalmente presentes en el Partido Demócrata, con ciertas salvedades. Llama la atención que parte de su equipo en política exterior se inspiraba en el realismo político tradicional del Partido Republicano, representado claramente por Robert Gates, a quien Obama solicitó que continuara siendo secretario de Defensa, o John Brennan, asesor en temas de lucha contra el terrorismo en el Consejo de Seguridad Nacional y que ya había trabajado con Bush hijo. Leon Panetta, primero, el republicano Chuck Hagel, destacado por su oposición a la guerra de Irak, a continuación, y el físico Ashton Carter, después, serían los sucesores de Gates en este departamento. Junto a estos, cabe destacar a su antigua rival en las primarias demócratas, Hillary Clinton, que ocuparía el puesto de secretaria de Estado hasta su sustitución por John Kerry en el segundo mandato, y al

vicepresidente Joseph Biden. El primer consejero de Seguridad Nacional, el general James Jones, siempre fue considerado un outsider que dejaría en poco tiempo su puesto. El general Petraeus ocuparía ciertos puestos de relevancia, como el de director de la CIA hasta su dimisión, ocasionada por un polémico escándalo amoroso. Sin embargo, el círculo de asesores más cercano al presidente Obama lo constituiría un grupo de asesores jóvenes de menor edad, como su speechwriter Ben Rhodes, el viceconsejero y luego consejero de Seguridad Nacional Tom Donilon o Dennis McDonough. Es de destacar que uno de los aspectos más importantes a tener en consideración en el proceso de toma de decisiones de la Administración Obama es el de la relevancia del núcleo duro de la Casa Blanca, conformado por el presidente y sus asesores de confianza frente a los secretarios que dirigen los grandes departamentos y forman parte del Gabinete. No obstante, alianzas como la producida entre la secretaria de Estado, Clinton, y el de Defensa, Gates, consiguieron mantener una posición influyente como consecuencia del apoyo que ambos, generalmente, otorgaron a las opciones o estrategias defendidas por el otro en los debates sustanciados en el Consejo de Seguridad Nacional sobre las políticas a seguir en asuntos como Afganistán. No todos estos asesores defenderían las convicciones realistas del presidente; entre ellos cabe destacar la presencia de dos liberales intervencionistas, defensoras de las intervenciones basadas en razones humanitarias: Susan Rice y Samantha Power. La primera, embajadora en Naciones Unidas en el primer mandato y consejera de Seguridad Nacional en el segundo, discípula de Madeleine Albright, con quien trabajó en Naciones Unidas cuando se produjo el genocidio de Ruanda. La segunda, embajadora en Naciones Unidas durante el segundo mandato de Obama, conocida periodista y académica que estuvo de corresponsal en Bosnia en el momento del conflicto y escribió un famoso libro sobre la inacción estadounidense en casos de genocidio que la convertiría en una de las grandes defensoras del intervencionismo humanitario. El conjunto de la toma de decisiones de esta Administración se vería marcado por estos equilibrios existentes entre los diferentes grupos ideológicos que componían la Administración y en la que la tónica, salvo casos puntuales como Libia, sería el del alineamiento de Obama con el sector realista de la misma[139].

En lo que respecta a la doctrina, mucho se ha debatido en los medios de comunicación sobre la posibilidad de la existencia de una doctrina Obama, pero no existe un discurso que pueda considerarse representativo de este posicionamiento. Se ha querido buscar la misma en discursos como el del leading from behind, frase desafortunada de un miembro de la Administración para referirse al rol estadounidense de la intervención en Libia, pero dada la no repetición hasta el momento de un caso semejante, no ha parecido tener continuidad. Otros documentos oficiales, como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, tampoco han reflejado ningún tipo de doctrina o incluso estrategia coherente al respecto. Sus discursos sí parecen reflejar algunas de sus políticas o convicciones. De tal forma, su defensa de la prudencia jeffersoniana sobre la base de "predicar con el poder de nuestro ejemplo", su actitud conciliadora con los regímenes autocráticos rivales, que se refleja en su discurso inaugural, la lucha contra el cambio climático, sus discursos en las cumbres del G-20 basados en la lucha contra la crisis económica global sobre la base de un mundo interconectado o la defensa de la desnuclearización han ido desgranando algunos de sus objetivos. Asimismo, la captación por parte de su Administración de sectores ideológicos republicanos cercanos al realismo político y la utilización del lenguaje defendido por estos, sería un éxito político que permitiría disputar al Partido Republicano su supuesta preeminencia en cuestiones de seguridad nacional, impregnando de contenido ideológico y teórico su política internacional. El famoso discurso del Premio Nobel, escrito por Samantha Power, defendió la idea de la "guerra justa" sobre la base de la teoría realista de Richard Haass, identificando la guerra de Afganistán como una guerra de necesidad y la de Irak como de elección. Este sería uno de sus mejores discursos y expondría claramente su posicionamiento sobre los conflictos armados, defendiendo el unilateralismo, en caso de ser necesario, para preservar la seguridad nacional y, en ocasiones, la posibilidad de las intervenciones humanitarias. Algunos de estos principios, al igual que la idea de "no imponer la democracia mediante el uso de la fuerza", importante distinción ideológica respecto de su antecesor, y el uso de todos los mecanismos necesarios, incluyendo la fuerza, para la defensa de los intereses vitales estadounidenses fueron también expresados en su mucho más reciente discurso ante Naciones Unidas de 24 de septiembre de 2013. No obstante y tomado de manera coherente, lo

más cercando que el presidente Obama tendría a una doctrina sería la idea del nation-building at home, reflejado en su discurso semanal de 28 de agosto de 2010 y en el discurso sobre el estado de la unión de 23 de enero de 2012, que ofrece una cierta coherencia en materia de seguridad nacional con los acontecimientos y acciones acaecidos en Irak, Afganistán o incluso Libia. Atendiendo de manera notable al coste que suponen las intervenciones en lugares sin interés estratégico y sobre la base del enfoque de un uso de la fuerza a menor escala, Estados Unidos no volvería a repetir durante su mandato un proceso de construcción de democracias como el que se había producido durante los mandatos de sus dos predecesores y, en este aspecto, su estrategia ha sido coherente[140].

En lo que respecta a la propia política exterior del presidente Obama, es preciso destacar la existencia de continuidades y rupturas en el ámbito de la misma. De tal modo, los dos primeros años parecieron seguir la tónica expresada en sus discursos electorales sobre la base de la intención de recuperar la imagen estadounidense en el mundo. Un claro ejemplo de esta actitud sería el famoso discurso del Cairo de 4 de junio de 2009, destinado a mejorar las relaciones con el mundo musulmán. En el mismo, y si bien defiende la idea de la democracia o los derechos humanos como compatible con el Islam, rechaza la posibilidad de realizar intervenciones militares para imponer forma de gobierno alguna. Su participación en las cumbres del G-20 y su apuesta por el multilateralismo parecieron quedar claras. No obstante, su posicionamiento en determinadas cumbres, como la de Copenhague sobre cambio climático, en el que se alineó con las potencias emergentes frente a sus aliados europeos, su ausencia en la Cumbre de Relaciones Transatlánticas de Madrid, su política de derechos humanos hacia China, considerablemente rebajada, según la propia secretaria de Estado, Clinton, para que no perjudicase las relaciones comerciales o desafíos comunes como la lucha contra el cambio climático, y su actitud inicial más conciliadora hacia Rusia, sobre la base de acuerdos de desnuclearización, o hacia el Irán, que reprimió el Movimiento Verde en protesta por un supuesto fraude en las elecciones, le granjearon ciertas críticas y constataron un posicionamiento más realista que supeditaría las cuestiones morales o de valores a las necesidades de cada momento concreto[141].

Un aspecto importante de su política internacional durante estos primeros años fue la derivada del legado de dos guerras no concluidas recibido de su predecesor. En el caso de Irak, si bien la mejora relativa de la seguridad producida como consecuencia de la estrategia de contrainsurgencia del general Petraeus a partir de 2006 permitiría que hacia diciembre de 2011 se hubiese producido una retirada generalizada de tropas, no ocurriría lo mismo con Afganistán. Defendida por el presidente Obama como una "guerra de necesidad", la consecuencia sería un compromiso creciente con el Estado de Asia central, en el que se llegarían a proponer dos estrategias diferentes: un incremento notable de tropas, como los generales McChrystal o Petraeus defendían, o un incremento de movimientos de operaciones especiales y ataques con aviones no tripulados, como sugería el vicepresidente Biden. La solución sería un punto intermedio defendido por Clinton y Gates, consistente en un incremento relativo de tropas estadounidenses: unas 30.000 más 12.000 de los aliados, con la esperanza de lograr un resultado parecido al de Irak mientras se incrementaban los recursos destinados a la creación de un Ejército afgano. A pesar de todos estos esfuerzos, la situación en Afganistán no ha mejorado lo suficiente sobre el terreno, tal y como la Cumbre de la OTAN en Lisboa pareció constatar en 2010, estableciéndose finalmente una fecha de retirada para 2014 con una presencia residual de tropas estadounidenses a negociar con un Gobierno afgano que no ha despejado las dudas sobre su carácter ineficiente o corrupto y, probablemente, destinado a negociar con los talibanes. La posición de Obama, contraria a eternizar un proceso de nation-building en el que el foco sobre la construcción de una democracia fue sustituido por la focalización en la cuestión de seguridad, como indica el propio concepto de "afganización", ha sido en este aspecto firme. En relación con los esfuerzos realizados por Estados Unidos en ambos conflictos, el presidente Obama, como ya se ha comentado, declaraba en su discurso sobre el estado de la unión de 23 de enero de 2012 que Estados Unidos debería focalizarse en hacer nation-building at home, mostrando el posicionamiento más coherente y parecido a una doctrina que dicho presidente ha tenido a lo largo de su mandato. Poner fin a estos conflictos heredados fue combinado durante este periodo de tiempo con una estrategia de lucha antiterrorista que otorgó una creciente influencia al uso de operaciones especiales o ataques con aviones no tripulados, que se

incrementarían notablemente desde la etapa de su predecesor en estados como Pakistán —considerado parte del problema existente en Afganistán por el apoyo y refugio otorgado a la insurgencia talibán— Somalia, Yemen o la zona del Sahel y cuyo mayor éxito sería la muerte de Bin Laden el 1 de mayo de 2011 a manos de los SEAL, lo que provocaría un incremento en la tensión diplomática con el Gobierno paquistaní[142].

A pesar de la supuesta relevancia concedida a Asia-Pacífico, que el presidente estadounidense expondría en discursos como el de Tokio de 2009, en el que se proclamó "el primer presidente del Pacífico", en el "convencimiento" de algunos de sus asesores más jóvenes de que las potencias emergentes son potencias "ya emergidas" o en varias de sus estrategias de seguridad, como el famoso "giro hacia el Pacífico", donde se reconoce el incremento de la relevancia estratégica de dicha región sobre la base de los desafíos que una China en ascenso produce para la hegemonía estadounidense, como resultado de una política exterior cada vez más asertiva frente a sus vecinos, la Administración no ha podido dejar de prestar atención a los acontecimientos que se han ido produciendo en el Próximo Oriente, pese al cumplimiento de objetivos tan importantes como la muerte de Bin Laden. Con todo, hay autores como Sanger que consideran positivo este nuevo enfoque e incluso llegan a identificarlo como uno de los puntos más destacados a pesar de que los resultados de la misma no han sido positivos, pues los intentos iniciales de la Administración Obama por mostrarse conciliadora han sido interpretados por los líderes chinos como una muestra de debilidad que ha conducido a una política exterior más asertiva, que debería ser contrarrestrada mediante alianzas con los estados vecinos que temen el poder chino. Es interesante plantear cómo una retórica tan constante sobre la relevancia de la región de Asia-Pacífico y la defensa de una mayor presencia estadounidense, a efectos de defender sus intereses estratégicos con el consiguiente "reequilibrio" de sus fuerzas en Europa, no se ha traducido, en la práctica, a la altura de la retórica, viéndose Obama obligado a continuar prestando atención a regiones más tradicionales que siguen ostentando el protagonismo político en la capital estadounidense, tal y como su discurso en Naciones Unidas de 2013, focalizado casi exclusivamente en la crisis siria y en el Próximo Oriente, vino a constatar. La Primavera Árabe fue un

acontecimiento inesperado que en poco tiempo condujo a la percepción de un cambio radical del panorama estratégico con la caída de las autocracias de larga data establecidas en Túnez, Egipto, Libia o Yemen[143].

La posición estadounidense hacia dicho proceso no ha sido coherente ni ha tenido los mismos resultados. Si en Túnez la escasa relevancia de los intereses estratégicos permitió un apoyo a la transición bastante rápido y poco discutido, en el caso de Egipto, donde un líder como Mubarak, que había sido aliado estadounidense desde hacía mucho tiempo, en acontecimientos tan relevantes como la guerra del Golfo y cuyo Ejército recibía una considerable ayuda económica desde los tiempos de Camp David, las cosas fueron distintas. Si bien la Administración fue en principio prudente, a medida que pasaban los días y ante un cambio que se veía crecientemente irremediable, acabó apoyando la dimisión de Mubarak, que se vería sancionada cuando los militares le retiraron su apoyo y permitieron su caída. Con este hecho se puso en marcha una transición llena de altibajos que conduciría a que el primer presidente procedente de los Hermanos Musulmanes subiese al poder y lo ejerciese durante un año de manera divisiva y polémica. Esta situación condujo a un nuevo golpe de Estado del Ejército que, apoyado en parte de la oposición, acabaría ilegalizando el Partido Libertad y Justicia, en medio de la incertidumbre de una Administración que no ha querido denominar como golpe dicho acto para no tener que interrumpir la ayuda militar, en un momento en que casi todas las monarquías del Golfo apoyaron diplomática y económicamente dicho movimiento[144].

De todos los procesos de cambio, el único que conduciría a una intervención militar sería el de Libia, tras la represión que convertiría una protesta inicialmente pacífica en una guerra civil. Debido a la solicitud de intervención de aliados europeos, como Reino Unido o Francia, y a las presiones internas exitosas de miembros de la Administración como Clinton, Rice o Power —en un momento en que las tropas de Gadafi avanzaban hacia Bengasi junto con el apoyo que determinados organismos multilaterales como la Liga Árabe o el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas otorgaron—, el presidente Obama autorizaría la participación "limitada" de Estados Unidos en Libia. El discurso de 28 de marzo

de 2011 del presidente Obama fundamentaba dicha intervención sobre la base de impedir una tragedia humanitaria y evitar que otros dictadores se mantuviesen en el poder mediante el uso de la fuerza. En este sentido, la idea de convertir la zona de exclusión aérea en algo más agresivo tendente a producir un cambio de régimen, según James Mann, fue responsabilidad del propio presidente y conduciría a un nuevo debate político y académico entre realistas y liberales intervencionistas. Esta participación, que se pensaba autorizar para unos pocos días, llevó a la necesidad de otorgar un mayor apoyo a las operaciones militares de sus aliados que el inicialmente esperado, en una guerra que llegó a durar seis meses, cuando se esperaba que su duración fuese menor, hasta que el régimen colapsó y el propio Gadafi fue brutalmente asesinado por sus captores. A pesar de que sería saludada por los líderes aliados y de la OTAN como un éxito, dicha intervención produjo un nuevo debate sobre la limitada capacidad de defensa de los aliados europeos, puesta en duda por el secretario de Defensa Gates en su discurso de despedida[145].

Los acontecimientos estaban lejos de acabarse en Libia. Conforme a las propias preferencias del presidente Obama, no se participó en proceso de nation-building alguno, ahorrándose el farragoso procedimiento que había llevado a los cuestionables resultados de Afganistán, Irak, Haití o los Balcanes. Sin embargo, esto no solventó la situación en Libia, que quedaría convertida en un Estado entre frágil y fallido incapaz de controlar a los grupos yihadistas, el tráfico de armas con los expoliados arsenales de Gadafi o el mantenimiento del orden en un país donde las milicias siguieron llevando la voz cantante ante la falta de control del Gobierno. Al poco tiempo de haber finalizado la intervención, un ataque contra el Consulado estadounidense en Bengasi costaba al embajador Stevens la vida y a Susan Rice el nombramiento como secretaria de Estado. De igual modo, la inestabilidad regional producida como consecuencia de dicha intervención produciría un agravamiento de la situación en Malí que obligaría a realizar una nueva intervención militar por parte de Francia que no ha solucionado la mayor parte de los problemas crecientes de seguridad que afligen a la región y que ha puesto nuevamente en cuestión la sabiduría de las intervenciones humanitarias y los cambios de régimen. Con el tiempo, nuevos desafíos, como la aparición de dos gobiernos en

pugna, el de Tripolí y el de Tobruk, la intervención de potencias regionales como Emiratos Árabes o Egipto e incluso una nueva rama del Estado Islámico incrementarían los problemas. La compleja situación libia sería reconocida por el presidente Obama en su discurso ante Naciones Unidas de 24 de septiembre de 2013 ya expuesto y en recientes entrevistas donde la calificó de "desastre". De igual modo, las potencias emergentes que se abstuvieron permitiendo la aprobación de la Resolución 1973 y, particularmente Rusia y China, se sintieron ultrajadas cuando la autorización de una zona de exclusión aérea se acabó convirtiendo en una operación de cambio de régimen, con los consiguientes efectos que esto tendría en la cuestión siria[146].

Libia sería una excepción antes que un caso prototípico dentro de la forma de actuar de dicha Administración. La falta de una estrategia coherente sería clara en los casos de Yemen, donde las presiones para la dimisión del presidente Saleh en un Estado afectado por una insurgencia secesionista y por el terrorismo de Al-Qaeda acabaron siendo exitosas, o en la defensa de la monarquía de los Khalifa, en Baréin, sede de la Quinta Flota y donde la mayoría chií protestaba en defensa de sus derechos, ocasionando una intervención de tropas saudíes para reprimir la misma mientras los estados occidentales intervenían en Libia. Este doble estándar se expresaría claramente en alguno de los discursos del presidente, donde se reconocía el derecho de la monarquía a preservar el "Estado de derecho". En el caso de Siria, los llamamientos del presidente estadounidense a que Asad liderase una transición acabarían convirtiéndose en peticiones de dimisión a medida que la represión se acentuaba y se instalaba una guerra civil con tintes sectarios. A diferencia del caso libio, la pluralidad de actores en juego, la presencia de actores yihadistas y la naturaleza de "guerra proxy" donde las diferentes potencias regionales han apoyado a sus facciones favoritas han resultado en una escasa apetencia de intervenir en dicho Estado por los mayores riesgos y costes que supondría. Ni siquiera la línea roja planteada por el presidente ante las presiones de aliados como Israel y Arabia Saudita o de miembros de la Administración como el secretario de Estado, Kerry, para la intervención en un importante aliado de Irán como consecuencia del uso de armas químicas ha sido suficiente, pese al posible cuestionamiento del liderazgo estadounidense. La escasez de apoyos internos e internacionales, demostrada por el

rechazo a la intervención por parte del Parlamento británico y la enorme impopularidad de la intervención en Estados Unidos, que afrontaba una votación en el Congreso de resultado incierto, no facilitaron las cosas. La aceptación de la oferta rusa, importante aliado de Asad, llevaría a la renuncia a usar la fuerza en un conflicto que a buena parte de Occidente le recordaba algunos de los peores momentos del proceso de construcción estatal en Irak. Únicamente tras el surgimiento de la amenaza que supone el Estado Islámico la Administración se replanteará sus prioridades. En el caso de Irán, la actitud conciliadora inicial iría modificándose hacia una política más asertiva hacia su programa nuclear apoyada por Israel y Arabia Saudita. En este marco, los ataques cibernéticos que representó la operación secreta conocida como Olympic Games retrasarían el avance de dicho programa y, junto con la política de sanciones puesta en marcha por miembros de su Administración como Brennan, llevarían de nuevo a Irán a la mesa de negociaciones, rompiendo la falta de contactos a gran escala entre ambos países, que se mantenía desde la Revolución de 1979, y llegando a la firma de un histórico acuerdo en julio de 2015 que se convertiría en uno de los fundamentos principales del legado del presidente Obama[147].

Más controvertida aún, si cabe, ha sido la actuación de la Administración en relación con el surgimiento de nuevas amenazas como el Estado Islámico, que ha llegado a controlar varias regiones del norte de Irak y Siria, amenazando la estabilidad del Gobierno iraquí y a poblaciones minoritarias de ambos estados como los cristianos, yazidíes o chiíes, obligando a la Administración estadounidense a incrementar su atención a un Estado de cuya retirada había hecho gala como un cierto logro político y a desencadenar una nueva intervención militar donde la “coalición de la voluntad” de la que Estados Unidos forma parte apoyaría con ataques aéreos los avances de los aliados iraquíes y sirios sobre el terreno. Se configuró, por tanto, una estrategia de cinco pasos tras la Cumbre de Cardiff para acabar con el Estado Islámico que acabaría dando resultados a largo plazo con la pérdida de un tercio del territorio dominado anteriormente por esta entidad, ya en 2016 y creciendo. A corto plazo este conflicto generó, sin embargo, una oleada de críticas a la política internacional de la Administración, no siempre razonables, en el que antiguos miembros de la misma

como Hillary Clinton, Leon Panetta o, en menor medida, Robert Gates defendieron una alternativa más enérgica a la forma de actuar del presidente estadounidense[148].

De igual forma, los acontecimientos en Ucrania no siempre fueron manejados con la suficiente habilidad por parte de estadounidenses y europeos y con errores palpables como la falta de sensibilidad hacia las posiciones de la seguridad nacional rusa o el golpe de Estado producido contra el presidente Yanukovich, que dio lugar no solo a la anexión de Crimea por parte de Rusia, sino también al enfrentamiento del Gobierno ucraniano con los rebeldes que ocupan las provincias de Donetsk y Lugansk. El posicionamiento ruso y los errores occidentales hundirían la antigua política de Reset, defendida por la Administración en el primer mandato, y empeoraría considerablemente las relaciones con la potencia euroasiática, provocando una activa política de sanciones que, entre otros factores, han incidido sobre la economía rusa, pero no modificado la postura de dicha potencia. Algo más exitosa resulta la política del presidente estadounidense hacia Cuba, respecto de la cual la liberación de prisioneros de ambos estados como consecuencia de una serie de negociaciones secretas ha conducido al restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambas potencias, una demanda creciente tanto en Estados Unidos como en la propia Cuba, que pudo haber incidido en una cierta revitalización de la política latinoamericana de Estados Unidos, una de las grandes olvidadas de las últimas administraciones estadounidenses[149].

A modo de conclusión, la valoración de la política exterior es compleja en el caso de una Administración Obama que acaba de concluir su segundo mandato y no ha enunciado una doctrina digna de tal nombre. Como afirmó Leslie Gelb, parecería que el pragmatismo o la flexibilidad en sí mismos constituyesen una doctrina para el presidente estadounidense. Esta actitud puede ser considerada de manera positiva o negativa. Positiva en el sentido de que supedita la política a seguir a los intereses vitales y a los hechos o acontecimientos producidos en cada momento concreto y negativa porque, como se ha visto en el caso de la Primavera Árabe o con el surgimiento de la amenaza del Estado Islámico en Irak y Siria, la ausencia de una doctrina o estrategia coherente ha obligado

a realizar una política exterior reactiva en función de las crisis de cada momento, en las que factores externos a la Administración han condicionado su actuación, como sucedió en el caso libio. Ni los discursos ni los documentos oficiales han permitido extraer doctrina o estrategia coherente alguna, más allá de la idea del nation-building at home, que combinaría la prevalencia otorgada a la política interna con una política exterior menos activista y más pragmática que la de su predecesor. Tampoco la frase "don't do stupid shit"[150], acuñada por el propio presidente para evitar un fracaso parecido al que supuso Irak o Libia, parece ganarse tal término. La idea de que Obama "no tiene doctrina por no ser doctrinario", o que la doctrina Obama consiste en no tener doctrina, ha sido dibujada de manera acertada por algunos analistas contemporáneos.

En cierto sentido, pese a la ausencia de estrategia, la Administración estadounidense sí que ha hecho públicas algunas indicaciones que permiten observar cierta influencia ideológica en su política internacional. Las referencias o elogios a la política exterior de Bush padre, la defensa del multilateralismo sin descartar la posibilidad de actuaciones unilaterales para proteger los intereses de seguridad estadounidenses, como recoge en su discurso de West Point de 28 de mayo de 2014[151], los posicionamientos contrarios a la realización de procesos de nation-building, el llamamiento a "predicar con el poder de nuestro ejemplo" desde una óptica jeffersoniana, la aceptación en casos concretos y de manera limitada de las intervenciones humanitarias o el papel más relevante otorgado, en teoría, a las potencias emergentes son algunos factores a tener en consideración. El equilibrio en los procesos de toma de decisiones internos de la Administración entre liberales intervencionistas y realistas, muchos procedentes del Partido Republicano, como irónicamente definió Mann, scowcroft democrats, permitiría articular una política que por lo general ha tenido tintes pragmáticos y en la que el presidente estadounidense, en quien descansa la responsabilidad última de tomar decisiones, ha tendido a alinearse con los últimos. En esta Administración, como dijo acertadamente un analista estadounidense, el Kissinger de Obama es el propio Obama y el núcleo duro, conformado por el propio presidente estadounidense y sus asesores, llevó, para bien o para mal, el control directo de la política exterior estadounidense.

Más difícil de evaluar resulta la cuestión del legado de dicha Administración a la posteridad más allá de cuestiones de política interna como el Obamacare. Por un lado, es indudable que la Administración Obama ha conseguido su objetivo de mejorar la imagen estadounidense en el mundo y las encuestas de opinión sobre la Administración estadounidense, pese a ocasionales escándalos como el del espionaje masivo organizado por la Agencia Nacional de Seguridad (NSA), así lo muestran. En el caso de sus resultados, el presidente estadounidense, y a pesar de las críticas realizadas, puede argumentar la elaboración de una política antiterrorista mucho más eficiente que la de su predecesor y de menor gasto, asentada sobre la base de operaciones de las fuerzas especiales y ataques, que progresivamente han ido limitándose por crecientes restricciones legales, con aviones no tripulados que han logrado, como éxito principal, poner contra las cuerdas a Al-Qaeda y lograr la muerte de Bin Laden. De igual forma, el esperanzador reinicio de relaciones diplomáticas con Cuba podría incidir, una vez superados los obstáculos del camino, en una mejora de la política latinoamericana estadounidense y de las relaciones con los países de la región, reduciendo la relevancia de los argumentos de algunos de los sectores ideológicamente contrarios a Estados Unidos y debilitando el discurso y la posición geopolítica de estados como Venezuela. El histórico acuerdo nuclear con Irán, que evitó una nueva guerra en el Próximo Oriente, es otro de los grandes logros de la Administración.

Entre los resultados negativos se encuentran una estrategia asiática que no ha dado los resultados previstos y en la que la retórica de discursos y documentos oficiales no se ha traducido, en la práctica, a resultados tangibles más allá de un Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio, conocido como TTP por sus siglas en inglés, que fue derogado por su sucesor al poco tiempo de llegar al poder[152]. Tampoco ha servido para contener a una crecientemente asertiva política exterior china, incomodando a sus tradicionales aliados europeos por la pérdida de interés en Europa que percibían de dicha Administración. De igual modo, a pesar de la prudencia y autorrestricción que el presidente estadounidense defendió y aplicó en sus relaciones con estados como Rusia —en su primer mandato —, Irán o el Próximo Oriente, en su conjunto, el sustrato ideológico que permitió pasados desastres, como la guerra de Irak, ha

permanecido en dicha Administración, como el supuesto libio explica con claridad.

Los resultados negativos de la intervención en Libia y los pésimos efectos que ha tenido en la estabilidad regional o interna del propio país, así como en el control de grupos extremistas en el Sahel o de la inmigración irregular también forman parte de la dimensión negativa de la política exterior de Obama. Responsabilidad que el presidente estadounidense, en este caso, comparte con la equivocada política de sus aliados europeos, haciendo posible un nuevo fracaso como resultado de otra "guerra de elección", concepto con el que amplios sectores de las sociedades occidentales se niegan a romper desde un punto de vista ideológico. La Primavera Árabe, saludada originalmente como un proceso de cambio por la Administración hacia una situación contextual más positiva, ha roto con dichos esquemas y ha puesto en solfa el optimismo original de la Administración hacia la puesta en marcha de transiciones a la democracia, obligando a reconsiderar su política hacia Egipto y tensando sus relaciones con aliados como Israel o Arabia Saudita, que se incrementaría con las negociaciones y el acuerdo nuclear con el Gobierno iraní. Asimismo, no se pueden obviar debates como el surgido a raíz del auge del Estado Islámico en Irak o Siria, en el que antiguos miembros de la Administración estadounidense, como Clinton, Panetta o Gates, criticaron los posicionamientos del presidente estadounidense en dicha situación, resaltando su "exceso de prudencia", los controvertidos efectos de una política exterior "cocinada" en la Casa Blanca con un reducido grupo de asesores de confianza, en ocasiones al margen de los grandes departamentos y de los secretarios que los controlaban, el empeoramiento de las relaciones con Rusia a raíz de la crisis ucraniana o, en menor medida, las críticas de aliados como Alemania al programa masivo de espionaje desarrollado por la NSA.

El conjunto de su política exterior ha conformado un frágil legado, amenazado aún más si cabe por la derrota de Hillary Clinton, la candidata a la que apoyó en las elecciones presidenciales de 2016 por considerarla garante del mismo, pese a sus ocasionales discrepancias. La consiguiente victoria del presidente Donald Trump, quien criticó en campaña algunos de sus principales logros, como son la firma del TTP, el acuerdo nuclear con Irán, el

acercamiento a Cuba o la legislación sanitaria que configura el Obamacare, ha supuesto para algunos, quizá de manera exagerada, un cambio de época en lo que respecta al rol protagónico que la potencia estadounidense había jugado en el sistema internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando la Administración Truman puso las bases del orden internacional que pervive en la actualidad[153].

capítulo 7

¿UNA DOCTRINA PARA DONALD TRUMP?

La llegada al poder del presidente Donald Trump ha supuesto una victoria imprevista que la mayor parte de los expertos y analistas había descartado. A pesar de su derrota en el voto popular por casi tres millones de votos, el presidente Trump ocupará la Casa Blanca durante los próximos cuatro años, en los que deberá traducir sus preferencias políticas en una política exterior digna de tal nombre. Una tarea que no se antoja nada sencilla a la luz de las numerosas incoherencias que su discurso y acciones han manifestado a lo largo del tiempo y en el carácter de impredecibilidad que el líder estadounidense considera que debe atribuirse a la política exterior de la potencia norteamericana para tener mayor éxito[154]. El objetivo de este último apartado del libro no es tanto analizar en detalle una supuesta nueva doctrina de política exterior, algo prácticamente imposible teniendo en cuenta que dicho presidente lleva únicamente unos meses en el poder y sería necesario una observación más duradera de su discurso y acciones para poder evaluar y clasificar su política exterior, como analizar los principales debates que esta incipiente política ha despertado.

Donald Trump ganó unas elecciones presidenciales defendiendo una serie de puntos clave que luego no necesariamente ha llevado a cabo una vez asumió la presidencia en la Casa Blanca. Entre los principales objetivos planteados dentro de su discurso electoral cabe destacar su posición enérgica frente al Estado Islámico, en relación con el cual prometió una estrategia para poder acabar con él, rechazó las intervenciones realizadas fuera del interés nacional como Irak o Libia alejándose de la postura de Hillary Clinton. Además, rechazó acuerdos comerciales clave, como el TPP o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), y defendió una relación más estrecha contra Rusia mientras mantuvo un discurso enérgico frente a actores como China o México, a los que ha considerado competidores desleales, y fue enormemente crítico con los aliados tradicionales estadounidenses, a los que acusaba de aprovecharse de Estados Unidos y no gastar más en su propia defensa. Algunas de estas propuestas, bastante heterodoxas para un político republicano, fueron calificadas de “populistas” por

parte de sus críticos[155].

Sin embargo, esta agenda ha sido solo cumplida en parte y los hechos posteriores han mostrado ciertas diferencias entre el discurso electoral y las decisiones presidenciales una vez asumido el poder. Inicialmente, los nombramientos realizados por el presidente Trump llevaron a pensar en una continuidad de las acciones con los planteamientos previos. El discurso inaugural, aderezado con un cierto toque populista, las primeras órdenes ejecutivas sobre inmigración, el abandono del TPP y del Acuerdo de París sobre el cambio climático y la inclusión de figuras como Steve Bannon, que pasó a formar parte del Consejo de Seguridad Nacional, encabezado por el controvertido Michael Flynn, fueron una constatación de la continuidad de los planteamientos electorales. Sin embargo, además de figuras asociadas a cierta derecha populista, cabe destacar una serie de nombramientos entre familiares y allegados del presidente, como su yerno Jared Kushner y su hija Ivanka, que ejerce una cierta influencia en el puesto especialmente creado para ella de asistente del presidente, directores ejecutivos como Gary Cohn, que será designado al frente del Consejo Económico Nacional, o el secretario de Estado, Rex Tillerson, y militares de cierto prestigio como el secretario de Defensa, James Mattis, y el consejero de Seguridad Nacional, Herbert McMaster, que sustituiría a Flynn cuando la investigación de las relaciones de la campaña del presidente con Rusia forzaron su dimisión. La aparición de diversos problemas en la Administración, como una creciente disfuncionalidad en el proceso de toma de decisiones, los reveses judiciales en la cuestión migratoria y las propias necesidades políticas, aparentemente, parecieron motivar una serie de cambios que habrían reducido el poder del ala “populista” de la Administración en beneficio de la “moderada”, encabezada por familiares del propio Trump como Kushner o su hija. Este cambio podría haber tenido una serie de consecuencias potenciales, como la modificación de la política exterior estadounidense hacia posturas intervencionistas, escasamente compatibles con las posiciones electorales del presidente estadounidense, en supuestos como Siria. Sin embargo, el abandono del Acuerdo de París resaltó una vez más el poder y la influencia que el sector encabezado por Bannon siguió ejerciendo dentro de la Administración. Para bien o para mal, estas dos alas, la “populista” y la “moderada”, parecen haber sido las grandes

protagonistas del proceso de toma de decisiones interno de la Administración hasta este momento[156].

En lo que respecta a los elementos ideológicos. Trump ha sido vinculado por autores como Walter Mead con posiciones jacksonianas, defensoras de una política exterior enérgica y de acciones unilaterales entre las que cabe destacar el uso de la fuerza. Este posicionamiento es reforzado por la identificación del propio Trump con los postulados y la figura del presidente Andrew Jackson. Sin embargo, teniendo en cuenta la considerable modificación de planteamientos y posicionamientos, es muy difícil identificar una ideología o posicionamiento doctrinal estable, que permita predecir el comportamiento de dicha Administración y, como mínimo, los posicionamientos jacksonianos deberían ser combinados con elementos de otras corrientes o visiones del mundo de la política exterior estadounidense, como la realista o la neoconservadora. En este caso, y como ejemplo de ambos posicionamientos, puede destacarse el discurso lanzado en Riad el 21 de mayo de 2017, donde Trump defiende priorizar las cuestiones de seguridad y estabilidad en sus relaciones con los países del Golfo y la aplicación de "un realismo de principios", en tanto sostenía una posición claramente ideológica frente a Irán, al que acusaba de apoyar grupos insurgentes y movimientos terroristas, pese a la reciente victoria reformista en sus elecciones presidenciales. Este posicionamiento enérgico se repetiría en su visita a Israel, donde llegó a garantizar su compromiso de que no permitiría un Irán nuclear. En cualquier caso, la tendencia intervencionista demostrada en escenarios como Siria o Corea del Norte le ha alejado de posiciones previas, quedando como incógnita cuál será su posterior evolución[157].

Una de las principales preocupaciones desatadas por la llegada de Donald Trump al poder ha sido la del posible fin del orden liberal internacional, del que el propio Estados Unidos fue su arquitecto y garante desde los tiempos de Harry Truman. Las declaraciones estadounidenses sobre organizaciones tan relevantes como Naciones Unidas o la OTAN despertaron cierta preocupación entre sus aliados e incluso se llegaron a ver movimientos de rivales, como China, autoerigiéndose en un nuevo garante de elementos como la promoción del libre comercio o la lucha contra el cambio climático.

En relación con este aspecto, se llegó a plantear un cierto debate académico sobre cuáles serían las consecuencias que un Estados Unidos desvinculado de su rol de garante de dicho orden podía producir en las relaciones internacionales de los años venideros. A este respecto, sin embargo, los nuevos posicionamientos de la Administración, que llevó a suavizar su postura tanto sobre sus aliados como sobre la propia OTAN, han garantizado una cierta continuidad no exenta de conflictos, como los planteamientos divergentes respecto de Francia y Alemania en la cumbres de la OTAN de 25 de mayo de 2017 y en la lucha contra el cambio climático han demostrado. La actitud ante Naciones Unidas, con todo, sigue siendo una incógnita que deberá concretarse en futuras acciones, pues la preferencia por actuaciones de carácter unilateral se ha mantenido en escenarios como Siria[158].

Un aspecto importante y de cierto interés son las posibles rupturas y continuidades de la Administración Trump respecto de la política de su inmediato predecesor. Durante la campaña y ya al frente de la presidencia, tanto aliados como adversarios y el propio Trump han remarcado fundamentalmente las rupturas existentes en forma de una política exterior más enérgica, materializada en acciones como el bombardeo de una base militar siria por el supuesto uso de armas químicas frente a civiles o la manifestación de fuerza frente a las provocaciones de Corea del Norte. Sin embargo, este aspecto oscurece las importantes continuidades que se van a mantener entre ambas administraciones en diferentes aspectos, sin pretender por ello negar la existencia de importantes rupturas entre ambas, materializadas en decisiones como el abandono del TPP o del Acuerdo de París. Teniendo en cuenta las constricciones internas e internacionales de la política exterior estadounidense, es muy difícil realizar modificaciones de 180 grados en algunos aspectos de la política internacional de esta gran potencia. De tal forma, a pesar del discurso electoral rupturista planteado por Trump, Estados Unidos ha seguido enfrentado y manteniendo enormes tensiones con potencias como Rusia, cuyas relaciones ya habían visto un considerable deterioro desde la etapa de Obama; por otro lado, la presión interna sobre las relaciones de su campaña con el país euroasiático y el bombardeo de la base siria no ayudaron precisamente a cambiar las cosas. De igual forma, la lucha contra el Estado Islámico ha sido continuada, con pocas variaciones pese a

que la formulación de una estrategia concreta está por llegar, el conflictivo proyecto de trasladar la Embajada estadounidense de Tel Aviv a Jerusalén fue "postergado" y el entendimiento con China se ha mantenido, pese a los desencuentros iniciales. En el caso de la relación con los aliados estadounidenses europeos, la cuestión ha sido más compleja, pues si bien la Administración de facto parece haber mantenido las garantías de seguridad, como ha pasado con sus aliados asiáticos, y mejorado su postura sobre la OTAN, esta ha exigido, igual que sus predecesores pero de manera más enérgica, el incremento de la contribución en materia de defensa, sin apoyar claramente el artículo 5, que establece la defensa colectiva de los aliados en caso de ataque a uno de ellos. Finalmente, otro aspecto en común, si bien motivado por causas distintas, ha sido la negativa hasta el momento de elaborar una doctrina coherente de política exterior que permita plantear una respuesta a los principales desafíos existentes en el sistema internacional[159].

A pesar de ciertas exageraciones planteadas sobre el desempeño de la Administración Trump, no se pueden negar dos aspectos potencialmente preocupantes que pueden hacer descarrilar su política exterior —y no exterior— con consecuencias profundamente negativas para otros actores del sistema internacional. El primero de ellos es el funcionamiento disfuncional del proceso de toma de decisiones, profundamente criticado en los primeros meses y un problema cerrado en falso, pese a la entrada de miembros asociados al establishment de Washington para ocupar puestos clave de la Administración. La combinación de un presidente escasamente experimentado en el funcionamiento de la política junto con dos bandos enfrentados de manera enconada, la desconfianza de los propios funcionarios y la falta de cauces apropiados para canalizar dicha confrontación es un elemento de riesgo que puede dar al traste con la misma. La última vez que algo así se produjo condujo al desencadenamiento del conflicto de Irak. Ni siquiera una salida del ala "populista" permitiría predecir un cambio en dicha situación, pues la tendencia del presidente a escuchar a un grupo cercano de confianza, entre los que están presentes sus propios familiares, además del elemento nocivo que representa, no permite augurar un funcionamiento eficaz de las instituciones ni del procedimiento correcto para canalizar el proceso de toma de decisiones, pues siempre existirá el riesgo de que

algunos decisores puedan conseguir un acceso privilegiado al presidente, en consecuencia, por encima de los cauces establecidos al efecto. A esto cabe añadir el carácter impulsivo y enormemente emocional de un presidente con escasa experiencia en asuntos internacionales que ya se manifestó en el bombardeo de la base siria desde la que supuestamente se realizó el ataque con armas químicas contra la población civil[160].

El segundo aspecto potencialmente negativo es uno de los que el propio presidente Trump ha hecho gala como una virtud, pero que difícilmente puede considerarse como tal en el ámbito de la política exterior. Esto es, el de la imprevisibilidad, que podría conformar una suerte de antidoctrina. Como ya hemos visto, la coherencia en política exterior es una virtud que permite a otros actores del sistema internacional poder adaptarse a las preferencias de una potencia tan importante y acomodar mediante sus acciones la defensa de sus legítimos intereses. Si se desconoce la reacción que una potencia de semejante poder puede producir, la incertidumbre se incrementa y el riesgo de potenciales crisis puede llevar a conflictos innecesarios y catastróficos para la paz y la seguridad internacionales. Es ahí donde la elaboración de una doctrina coherente de política exterior permitiría evitar los riesgos innecesarios de una postura política equivocada que solo incrementa las amenazas y no plantea solución alguna a los desafíos del sistema internacional. Esta será una de las principales tareas que la Administración Trump deberá asumir a efectos de corregir el rumbo y lograr una política exterior exitosa, capaz de alcanzar los objetivos estratégicos planteados.

CONCLUSIONES

Esta obra ha realizado un recorrido por la doctrina y la política exterior estadounidense centrada en el momento histórico en el que Estados Unidos ha ejercido como principal potencia del sistema internacional. Su estudio abarca periodos tan distintos como son la guerra fría, con sus etapas de distensión, la posguerra fría e incluso alcanza a analizar algunas de las doctrinas previas que inspiraron la política exterior estadounidense en momentos posteriores. ¿Cabe pensar que de esta larga evolución puedan extraerse lecciones concretas de cara al futuro en el estudio de las relaciones internacionales, la política exterior y la aplicación del pensamiento estratégico? A juicio del autor, así es.

A la vista de las doctrinas expuestas previamente y de su desarrollo histórico, podemos examinar los objetivos y observar los resultados del trabajo ya realizado. De los tres objetivos expuestos inicialmente, debemos responder en primer lugar a la pregunta que plantea si la doctrina es una forma eficiente de relacionarse con el mundo y conformar la realidad del sistema internacional. En este sentido, la respuesta es solo parcialmente positiva y, en cualquier caso, agridulce.

Por un lado, debemos reconocer el valor de la doctrina a la hora de clarificar y agilizar la acción política de las diferentes administraciones estadounidenses. Es bastante evidente que si existe una guía clara o una visión del mundo susceptible de ser aplicada en la práctica, la acción política se verá más estructurada y agilizada, de forma que una serie de objetivos concretos a plantear puedan ser acometidos con mayor facilidad. Este hecho ha quedado demostrado claramente en casos históricos, como los de Truman o Nixon, que llegarían a establecer verdaderas arquitecturas del poder estadounidense a nivel internacional capaces de funcionar durante mucho tiempo y, en algunos casos, a crear instituciones duraderas y ejemplares, como es el caso del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos. En este sentido, la doctrina no solo ha servido para

relacionarse de forma efectiva con el mundo, agilizar la acción política e incluso dar un lustre electoral al presidente de turno, sino para conformar la realidad internacional con la creación de alianzas e instituciones.

Sin embargo, la doctrina también ha mostrado sus límites a la hora de relacionarse con la realidad y con un contexto histórico cambiante. Cuando la doctrina Truman se aplicó de manera flexible, selectiva y pragmática, los resultados fueron enormemente positivos y los réditos para su política exterior, grandes. Aun así, cuando la flexibilidad en la política de la contención se hizo rígida con administraciones posteriores y fue aplicada sin restricciones a escenarios geográficos donde no existían intereses estratégicos de relevancia, como era el caso de Vietnam, los elementos positivos desaparecieron y sus resultados fueron enormemente negativos. En el mismo sentido, la doctrina Nixon estableció un sistema de equilibrios de poder regionales sosteniendo el equilibrio bipolar con la Unión Soviética, que funcionó muy bien durante cierto tiempo, permitió la finalización del conflicto en Vietnam y fue continuado por ulteriores administraciones. Sin embargo, la caída de algunos de los principales aliados estadounidenses, como el sah de Irán o el general Marcos en Filipinas, que sostenían dicha estrategia, obligó a administraciones como las de Carter o Reagan a modificar notablemente sus planteamientos en política exterior.

Las doctrinas más recientes han sido capaces de comprobar estos últimos extremos. De tal forma, tanto la Administración Clinton en Somalia, Haití, Bosnia o Kosovo, así como la Administración Bush en Egipto, Afganistán o Irak descubrieron los límites de una política utópica establecida sobre la base de criterios doctrinales o ideológicos que no siempre se asentaban sobre la realidad del momento. La política exacerbada de expansión de la democracia y transformación del Próximo Oriente llevaría al desastroso conflicto de Irak, que, al igual que sucedió en Vietnam, abriría un nuevo horizonte geopolítico que marcaría el abandono de tales políticas y el cuestionamiento del propio idealismo wilsoniano que las sustentaba. Asimismo, resultaría un enorme fracaso en los objetivos iniciales propuestos y acabaría beneficiando a los intereses de rivales estadounidenses como China o Irán y no a los suyos propios. Al igual que pasó con Nixon en el caso de Vietnam, los resultados

de tal política obligaron al presidente Obama a seguir una estrategia internacional distinta, que evadiese las veleidades utópicas y mesiánicas del idealismo wilsoniano que predominaban durante la posguerra fría. Por tanto, y en estos aspectos, la doctrina ha sido un instrumento eficaz para cambiar el mundo, pero no siempre en la dirección requerida por el actor que la impulsa.

El segundo objetivo posee, igualmente, un enorme interés. Tiene mucho sentido plantear la idea o la posibilidad de que las doctrinas no sean exclusivamente compartimentos estancos a utilizar por una Administración concreta, sino que estarían llamadas a concebir instrumentos que vayan mucho más allá de las circunstancias históricas del Gobierno que las creó y puedan condicionar la forma de relacionarse con la realidad de futuras administraciones. De tal forma, la doctrina de la contención concebida por la Administración Truman resulta un ejemplo de enorme interés, dado que estableció y conceptualizó una forma de actuar que sería imitada y utilizada de forma recurrente no solo por sus sucesores, sino por administraciones mucho más recientes, tal y como se puede ejemplificar en las intenciones de las administraciones de Clinton o Bush de contener a diversos estados autocráticos.

Asimismo, la teoría del dominó, que formó parte de la política exterior y las concepciones del mundo de Nixon, Eisenhower o Truman, sigue presente en la actualidad si tenemos en cuenta las intenciones neoconservadoras de provocar un efecto dominó que permitiese la transformación del Próximo Oriente sobre la base de la democracia liberal o los temores existentes en la Administración Obama de un Irán nuclear que pudiese provocar una carrera para hacerse con este tipo de armas en toda la región. De igual forma, la estrategia de la “afganización” de Obama no resulta sino una adaptación actual de la estrategia de la “vietnamización” de Nixon, tendente a que el Estado sometido a protectorado pudiese asumir su seguridad por sí mismo y facilitar una retirada rápida de las tropas estadounidenses, con mejor o peor suerte para la supervivencia de su Gobierno. Por lo tanto, y a la vista de los hechos expuestos, las diferentes doctrinas no solo han creado instrumentos que permiten relacionarse de forma efectiva con la realidad de cada momento concreto, sino que han producido una herencia que enriquecería y mejoraría la dimensión del pensamiento estratégico, resultando de

gran utilidad para la conformación de futuras estrategias. La doctrina, por tanto, no es únicamente una forma de relacionarse con un contexto concreto, aunque haya sido conformada por él, sino que tendrá utilidad de cara al futuro y no podrá considerarse como parte de un compartimento estanco aplicado a un momento histórico concreto.

La cuestión de los límites de la doctrina es igualmente esencial y necesaria de cara a su tratamiento. El estadista, tal y como hemos visto en la experiencia histórica de cada una de estas estrategias, se ve limitado tanto por la realidad como por las exigencias institucionales y constitucionales internas que constreñirían su acción política. En el primer caso, que puede incluir una gran variedad de supuestos que van desde los intereses electorales hasta los intereses materiales, la disponibilidad de recursos o los equilibrios de poder existentes en un momento concreto, está la fuente del fracaso de la contención ilimitada que culminó con la Administración Johnson y el conflicto de Vietnam, pero también los límites del idealismo humanitario de la era Clinton o de las políticas de expansión de la democracia de Bush hijo, claramente ejemplificadas en el fracaso para exportar la democracia en el Próximo Oriente.

Las restricciones internas generales de cada doctrina dependerán del Gobierno, la Constitución y la fortaleza de las instituciones de cada país en cada momento. En el caso estadounidense, con sus complejos equilibrios de poder y con las enormes competencias que el Congreso y los grupos de interés privado detentan, por no hablar de la competición entre las diferentes agencias federales, esto se limita todavía más. Si realmente el líder político no hace lo que quiere, sino lo que puede, como sostuvo Kennan, este tipo de limitaciones deben considerarse una cuestión esencial si se quiere entender el desenvolvimiento y la aplicación real de la doctrina. Un ejemplo práctico reciente es la Cumbre de Copenhague, donde un presidente Obama, que hubiese preferido un acuerdo más ambicioso, no tuvo más remedio que pactar la reducción de emisiones de gases con el grupo de potencias emergentes llamado BASIC debido a los límites impuestos al recorte de emisiones por parte del Senado. Otro es la investigación y la presión política sobre la Administración Trump en relación con la llamada “trama rusa”,

que arruinaron cualquier posibilidad de acercamiento al país euroasiático, conforme a lo defendido por el presidente estadounidense en su campaña presidencial.

Es por ello necesario, a la hora de elaborar una doctrina lo más eficiente posible desde un punto de vista estratégico, tener en cuenta tres aspectos fundamentales.

En primer lugar, destaca la necesidad de que la doctrina a aplicar sea una doctrina flexible y pragmática. Esto implica que, lejos de asumirla como una guía política a rajatabla, sea matizada por la necesidad política y por las circunstancias de cada momento concreto. Es una realidad que un Estado, a la hora de tratar de obtener una serie de intereses vitales o estratégicos, puede necesitar actuar de forma distinta en diferentes casos. Por eso, la estrategia que se pretenda exponer como guía de la política internacional de un Estado debe sostenerse sobre la base de la flexibilidad y no de la rigidez. De lo contrario, podría convertirse en una carga y perjudicar los intereses del Estado en cuestión, como sucedió con la doctrina "ilimitada" de la contención y el conflicto de Vietnam, una vez quedo fuera de escena el pragmatismo del presidente Truman y la elección de posibilidades. En este sentido, es necesario destacar que la doctrina responde a visiones del mundo que pueden ser distintas en función de las preferencias teóricas o de la ideología del líder en concreto que quiera aplicarlas y por ello los consensos y concertaciones deben ser limitados, por ejemplo, a una serie de intereses estratégicos y líneas maestras de primera magnitud, pero nunca al conjunto de la política exterior. Por tanto, resulta conveniente, si se quiere que la misma funcione, tener en cuenta que debe ser posible poder elaborar una estrategia idealista, realista o de cualquier otra índole dejando el suficiente espacio a una doctrina que variase en función del partido, líder o la ideología del gobernante.

En segundo lugar, es imprescindible contar con la prudencia y la autorrestricción aplicadas a la doctrina, de forma que la misma haga que el Estado en cuestión se relacione con el mundo, tal y como es y no como nos gustaría que fuese, y reconocer nuestros límites. Es probable que el constructivismo tenga razón cuando sostiene la construcción del orden mundial sobre la base del

discurso y de la política internacional de los estados, pero si realmente esto es verdad, el cambio del orden internacional ambicionado por algunos líderes políticos puede convertirse en una peligrosa ventana de oportunidad para realizar transformaciones que, lejos de resultar positivas o beneficiosas, puedan resultar enormemente contraproducentes para los intereses del Estado en cuestión o de otros actores. Esto es particularmente relevante de cara a cualquier guía utópica susceptible de llevar a cabo una cruzada en pos de valores o ideales que no siempre responden a los intereses concretos de un Estado. Hay que recordar la advertencia de que uno debe tener principios, predicando con el ejemplo, pero no hacer políticas de principios. Es por ello necesario tomar como precaución, las sabias recomendaciones del realismo político y la dimensión del pensamiento antiutópico que tanto criticó el mesianismo y el idealismo exacerbado que llevaron como colofón al conflicto de Irak o a las intervenciones humanitarias de los años noventa.

En tercer lugar, se deberían naturalizar las limitaciones impuestas a la doctrina y no ver exclusivamente el mundo a través de una visión estratégica cuya aplicación está sometida a requerimientos internos, algo que algunas doctrinas como la de Nixon o las políticas de expansión de la democracia de la Administración Bush no contemplaban. Es una realidad que, como dicen los autores del realismo neoclásico, aspectos de política interna como los procesos de toma de decisiones tienen una relevancia fundamental a la hora de configurar los intereses y las estrategias de los estados. Es por ello que las mismas no deben ser excluidas y que su existencia, además de las limitaciones de la realidad, debe pesar a la hora de tener en consideración el despliegue de la doctrina y sus posibilidades. En este sentido las inquietudes de la opinión pública deben ser recogidas en la medida de lo posible, de forma que, como a su pesar descubriría Kissinger, la propia opinión pública no pudiese dar al traste con la misma.

Estos tres principios deberían tenerse en cuenta a la hora de lidiar con los problemas que cualquier doctrina o estrategia de seguridad es susceptible de provocar, a efectos de mejorarla. En cualquier caso y, si bien es cierto que el pragmatismo en la elaboración y aplicación de la doctrina será siempre preferible a la aplicación

mesiánica y fundamentalista de la misma, esto no quiere decir que la acción política deba quedar al albur de los acontecimientos de cada momento. En este sentido, es necesario realizar una distinción entre la falta de planificación y la diversidad de matices y soluciones que pueden entrar a la hora de aplicar una doctrina concreta, asentando lo segundo sobre lo primero. La doctrina debe entenderse como una guía o planificación asentada sobre una visión del mundo que permita hacer frente a desafíos esperados e inesperados, pues una aplicación improvisada siempre será menos provechosa a la hora de perseguir los objetivos que una política internacional exige.

Precisamente ante la ausencia de aplicación de estas recomendaciones, la doctrina de la Administración de George W. Bush, a pesar de ser lo suficientemente coherente como para hacerse digna de tal nombre, fracasó en la elaboración de una política exterior exitosa, al no lograr cumplir con los objetivos que la misma se había planteado. Pese a este notorio fracaso, la doctrina sigue siendo necesaria para ordenar y hacer coherente la política exterior de un Estado. Si la potencia en concreto es la estadounidense, su necesidad se incrementa todavía más, a efectos de generar cierta predecibilidad en su comportamiento como principal poder del sistema internacional. A pesar de su importancia y con el fracaso de su predecesor en mente, las dos administraciones más recientes han optado por no formular claramente una doctrina de política exterior, si bien por distintas razones.

En el caso de la Administración Obama, la no doctrina existente sirvió para generar una política exterior enormemente matizada y flexible, que le permitió dar diferentes soluciones a diferentes contextos donde existían diferentes intereses en juego. Los efectos de la ausencia de una doctrina fueron mitigados en parte por un comportamiento relativamente predecible y la formulación de ideas sectoriales expresadas en discursos como el de West Point de 2014 y concepciones como la del nation-building at home. Sin embargo, al carecer de doctrina, la Administración tuvo más difícil enfrentarse a fenómenos complejos como el de la Primavera Árabe, el surgimiento del Estado Islámico, el conflicto de Ucrania o las relaciones con China de una forma coherente, generando dudas y manifestando dobles estándares de una manera bastante clara.

Aquellos que solicitaron una doctrina Obama solo fueron respondidos de manera parcial por parte de la Administración.

Peor aún, esta inexistencia abrió el camino para que su sucesor no solo no llegase a formular doctrina alguna, sino que de la no doctrina existente con la Administración Obama se llegase a la defensa de lo que podemos considerar directamente una antidoctrina. Tal y como el entonces candidato Donald Trump planteó en su discurso de política exterior de abril de 2016: "Nosotros, como nación, debemos ser imprevisibles". Este planteamiento supone el culmen de un posicionamiento totalmente contrario al que aquí se ha defendido. Si se abre el camino a un comportamiento impredecible de la primera potencia mundial y tanto aliados como adversarios no pueden saber a qué atenerse para acomodar la defensa de sus intereses a las actuaciones de la gran potencia, los cálculos de los principales actores fracasarán y el riesgo de potenciales crisis y conflictos se incrementará. La Administración Trump ni siquiera ha sido coherente en ese ámbito, pues por un lado criticó la ausencia de ninguna estrategia por parte de su predecesor, pero, en la práctica, su política exterior se ha dirigido a formular como principio la falta de previsibilidad de su comportamiento. Esta Administración debería enmendar su posición sobre tal aspecto, como ya hizo con otras cuestiones, y ser capaz de formular una estrategia anclada en una visión del mundo capaz de llevarle a la formulación de una política exterior digna de tal nombre, exitosa y coherente. Si continúa el actual camino, las perspectivas no parecen demasiado halagüeñas para la misma y el efecto puede ser el contrario al deseado, llevando a la realidad el declive de la potencia norteamericana, que algunos autores se apresuraron a anunciar hace ya tiempo.

Un potencial legado de la enorme y muy rica tradición estadounidense sobre pensamiento estratégico es el interés por la formulación de doctrinas y estrategias de política exterior, que ha cruzado fronteras y océanos. El ejemplo estadounidense ha calado en otros estados, que han comenzado a formular la planificación de sus propias políticas exteriores a efectos de dar lustre y cumplir con sus objetivos en el marco de las mismas. En nuestro caso, la acertada decisión de la elaboración de las dos estrategias de Seguridad Nacional españolas de 2011 y 2013, de Acción Exterior

de 2014 y de la propia Estrategia Global Europea de 2016, constituyen una oportunidad sin precedentes para reflexionar sobre estas cuestiones, desarrollar la escasa tradición española y europea de pensamiento estratégico y perfeccionar la obtención de los objetivos que la política internacional de ambos actores se plantee alcanzar en cada momento y sobre cuya naturaleza este trabajo pretende ser una pequeña aportación a efectos de abrir un debate ausente durante mucho tiempo de las prioridades de nuestros estadistas.

ANEXO

DOCTRINAS DE LOS PRESIDENTES AMERICANOS

Administración	Regiones geográficas de aplicación	Grupo ideológico	Principales tomadores d
Truman, 1945-1953	Europa, Próximo Oriente, Asia oriental	Realista/Idealista	Truman, Acheson, Marsh
Eisenhower, 1953-1961	Próximo Oriente, Europa, Asia oriental	Realista	Eisenhower, Acheson, N
Kennedy/Johnson, 1961-1969	Latinoamérica, Europa	Realista	Kennedy, Johnson, McG
Nixon/Ford, 1969-1977	Europa, Asia oriental	Realista	Nixon, Ford, Kissinger, S
Carter, 1977-1981	Próximo Oriente, Latinoamérica	Idealista/realista	Carter, Vance, Brzezinsk
Reagan, 1981-1989	Tercer Mundo, Europa	Realista/neoconservadora	Reagan, Schultz, Weiber
Bush, 1989-1993	Espacio soviético, Próximo Oriente, Latinoamérica	Realista	Bush, Scowcroft, Baker,
Clinton, 1993-2001	Europa del Este	Liberal intervencionista	Clinton, Albright, Christ
Bush Jr., 2001-2009	Próximo Oriente	Neoconservadora	Bush, Cheney, Rumsfeld
Obama, 2009-2017	Próximo Oriente, Asia oriental	Liberal internacionalista	Obama, Gates, Donilon,
Trump, 2017-	Próximo Oriente, Asia oriental, Europa	Realista	Trump, Bannon, Kushne

BIBLIOGRAFÍA

Albright, M. (2003): Madame Secretary. A Memoir, Hyperion, Nueva York.

Allison, W. T. (2012): The Gulf War, 1990-91, Palgrave Macmillan, Banshigstone, Hamphsire.

Allison, T. G. y Zelikow, P. (1999): Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Longman, Nueva York.

Anderson, D. L. (2005): The Vietnam War, Palgrave, Nueva York.

Baker, J. A. (1995): The Politics of Diplomacy. Revolution, War & Peace, 1989-1992, Putnam Sons, Nueva York.

Baker, R. S. y Dodd, W. E. (eds.) (1927): War and Peace. The Public Papers of Woodrow Wilson Volume I, Harper & Brother Publishers, Nueva York.

Barany, Z. y Moser R. G. (eds.) (2009): Is Democracy Exportable?, Cambridge University Press, Cambridge.

Bell, C. (1989): The Reagan Paradox. American Foreign Policy in the 80s, Edward Elgar, Aldershot.

Bostdorff, D. M. (2008): Proclaiming the Truman Doctrine: The Cold War Call to Arms, Texas A&M University Press, College Station.

Boyd, C. G. (1998): "Making Bosnia Work", Foreign Affairs, vol. 77, nº 1, enero/febrero.

Bremer, P. L. (2005): My Year in Iraq. The Struggle to Build a Future of Hope, Threshold Editions, Nueva York.

Brown, E. y Snow, D. M. (2000): United States Foreign Policy.

Politics Beyond the Water's Edge, Bedford/St. Martin's, Boston.

Brzezinski, Z. (2007): Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower, Basic Books, Nueva York.

Buhite, R. D. (ed.) (2003): Call to Arms. Presidential Speeches, Messages and Declarations of War, SR Books, Wilmington.

Bush, G. H. W. y Scowcroft, B. (1998): A World Transformed, Vintage Books, Nueva York.

Bush, G. W. (2011): Decision Points, Crown Publishers, Nueva York.

Capitanchik, D. B. (1969): The Eisenhower Presidency and American Foreign Policy, Routledge, Nueva York.

Carey, H. (2017): "Do Ivanka Trump and Jared Kushner have too much power?", Newsweek, 13 de abril.

Carter, J. (1977): "Power for Human Purposes", en E. W. Lefever, Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter's Stance, Georgetown University, Washington D. C.

Cheney, D. (2011): In My Time, Threshold, Nueva York.

Chernus, I. (2002): General Eisenhower: Ideology and Discourse, Michigan State University Press, East Lansing Michigan.

Chesterman, S. (2011): "Leading From Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya", New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, paper 282, 1 de junio.

Choucair, J. (2006): "Estados Unidos y la democratización en el mundo árabe: una visión crítica", Real Instituto Elcano, ARI 77/2006, junio.

Clinton, H. (2014): Hard Choices, Simon & Schuster, Nueva York.

— (2011) "American Pacific Century", Foreign Policy, noviembre.

Colgan, J. D. y Keohane, R. (2017): "The Liberal Order is Rigged.

Fix it Now or Watch it Wider", Foreign Affairs, vol. 96, nº 3, mayo/junio, pp. 36-44.

Colman, J. (2010): The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson, Edinburgh University Press.

Colucci, L. (2012): The National Security Doctrines of American Presidency. How They Shape Our Present and Future, vol. 2, Praeger, Santa Barbara.

Diamond, L. (2008): The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Throught the World, Holt Paperbacks, Nueva York.

Divine, R. A. (1981): Eisenhower and the Cold War, Oxford University Press, Oxford.

— (1981): Exploring the Johnson Years, University of Texas Press, Austin.

Dobbins, J. F. (2008): After the Taliban. Nation-Building in Afghanistan, Potomac Books, Washington.

Doyle, M. W. (1983): "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2", Philosphy and Public Affairs, vol. 12, nº 3 y 4.

Dueck, C. (2010): Hard Line. The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II, Princeton University Press, Princeton N. J.

Dulles, J. F. (1939): War, Peace and Change, Harper & Brothers Publishers, Nueva York.

Dumbrell, J. (1993): The Carter Presidency. A Re-Evaluation, St. Martin's Press, Nueva York.

— (1997): American Foreign Policy. Carter to Clinton, McMillan Press, Londres.

— (2004): President Lyndon Johnson and Soviet Communism, Manchester University Press, Nueva York.

Fischer, B. A. (1997): The Reagan Reversal. Foreign Policy and the

End of the Cold War, University of Missouri Press, Columbia Missouri.

Fitzsimons, L. (1972): The Kennedy Doctrine, Random House, Nueva York.

Frank, J. (2013): Ike and Dick, Simon & Schuster, Nueva York.

Fukuyama, F. (1989): "¿The End of History?", The National Interest, nº 16, verano.

Gaddis, J. L. (1990): "The Reagan Administration and the Soviet-American Relations", en D. E. Kyvig (ed.), Reagan and the World, Greenwood Press, Nueva York.

— (2011): George F. Kennan. An American Life, The Penguin Press, Nueva York.

Gates, R. (2014): Duty. Memoirs of a Secretary at War, Alfred A. Knopf, Nueva York.

Gelb, L. (2012): "The Elusive Obama Doctrine", The National Interest, nº 121, septiembre/octubre, pp. 18-28.

Geyelin, P. (1966): Lyndon B. Johnson and the World, Frederick A. Praeger Publishers, Nueva York.

Glad, B. (2009): An Outsider in the White House. Jimmy Carter, his Advisors, and the Making of American Foreign Policy, Cornell University Press, Nueva York.

Glad, B. y Kitts, K. (1993): "Presidential Personality and Improvisational Decision Making: Eisenhower and the 1956 Hungarian Crisis", en S. A. Warshaw (ed.), Reexamining the Eisenhower Presidency, Greenwood Press, Londres.

Goduti, P. A. (2009): Kennedy's Kitchen Cabinet and the Pursuit of Peace, McFarland & Company Inc. Publishers, Jefferson, Carolina del Norte.

Gordon, M. R. y Trainor, B. E. (2007): COBRA II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq, Vintage, Nueva York.

Gorst, A. y Johnman, L. (1997): The Suez Crisis, Routledge, Nueva York.

Goyt, H. (ed.) (1979): U.S. Foreign Policy. Future Directions, Congressional Quarterly Inc., Washington D. C.

Gray, J. (2008): La misa negra. Religión apocalíptica y la muerte de la utopía, Paidós, Barcelona.

Haass, R. (2009): War of Necessity. War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars, Simon & Schuster Paperbacks, Nueva York.

Haig, A. (1984): Caveat. Realism, Reagan and Foreign Policy, Macmillan Publishing Company, Nueva York.

Hartir, L. (2017): "Inside the Battle for Trump's ear: Can Bannon beat Kushner?", Newsweek, 11 de abril.

Hilsman, R. (1967): To Move a Nation. The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy, Delta Book, Nueva York.

Holbrooke, R. (1999): Para acabar una guerra, Biblioteca Nueva, Madrid.

Hongladarom, N. S. (1970): Nixon Doctrine: An Asian Viewpoint, Saint John Papers in Asian Studies, Nueva York.

Hubbard, G. y Kane, T. (2013): "In Defense of Citizens United. Why Campaign Finance Reform Threatens American Democracy", Foreign Affairs, vol. 92, nº 4, julio/agosto.

Hudson, V. (2014): Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory, Rowman and Littlefield Pub., Laham.

Huntington, S. P. (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Norman.

Ikenberry, J. (2017): "The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?", Foreign Affairs, vol. 96, nº 3, mayo/junio, pp. 2-9.

Immerman, R. H. (1999): John Foster Dulles. Piety, Pragmatism, and Power in US Foreign Policy, SR Books, Wilmington.

Israel, F. L. (ed.) (1966): The State of the Union Messages of the Presidents. 1790-1966. Volume III 1905-1966, Harold Steinberg & Robert Hector Publishers, Nueva York.

Jeffery, J. S. (2009): Ambiguous Commitments and Uncertain Policies. The Truman Doctrine in Greece, 1947-1952, Lexington Books, Boston.

Jones, H. (1989): "A New Kind of War". America's Global Strategy and the Truman Doctrine in Greece, Oxford University Press, Oxford.

Jordan, B. C. y Rostow, E. D. (1086): The Great Society. A Twenty Years Critique, Lyndon-Baine Johnson Fundation, University of Texas.

Kagan, R. (2017): "The twilight of the liberal world order", Brookings Institution, 24 de enero.

Kaufman, B. I. (1993): The Presidency of James Earls Carter JR., University Press of Kansas, Lawrence K. S.

Kennan, G. F. (1985): "Morality and Foreign Policy", Foreign Affairs, vol. 64, nº 2, invierno.

— (1947): "The Sources of Soviet Conduct", Foreign Affairs, vol. 25, nº 4, julio.

Kennedy, R. F. (1969): Thirteen Days, Norton, Nueva York.

Kern, M.; Leverin, P. W. y Levering, R. (1983): The Kennedy Crises. The Press, The Presidency and Foreign Policy, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

Khoury, P. S. (1990): "The Reagan Administration and the Middle East", en D. E. Kyvig (ed.), Reagan and the World, Greenwood Press, Nueva York.

King, I. y Mason, W. (2006): Peace At Any Price. How The World

Failed Kosovo, Cornell University Press, Londres.

Kingseed, C. C. (1995): Eisenhower and the Suez Crisis of 1956, Louisiana State University Press, Baton Rouge.

Kinnard, D. (2002): Eisenhower. Solder-Statesman of the American Century, Brassey's Inc., Washington D. C.

Kirkpatrick, J. J. (1979): "Dictatorship and Double Standards", Commentary, noviembre.

— (1985): The Reagan Doctrine and U.S. Foreign Policy, The Heritage Foundation, Washington D. C.

Kissinger, H. (1977): "Morality and Power", en E. W. Lefever, Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter's Stance, Georgetown University, Washington D. C.

— (2001): Does America Need a Foreign Policy?, Simon & Schuster, Nueva York.

Knaus, G. y Stewart, R. (2011): Can Intervention Work?, Norton & Company, Nueva York.

Krauthammer, C. (1985): "The Reagan Doctrine", Time magazine, 1 de abril.

Kristol, I. (1977): "Morality, Liberalism and Foreign Policy", en E. W. Lefever, Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter's Stance, Georgetown University, Washington D. C., pp. 67-71.

Landler, M. (2016): Alter Egos. Hillary Clinton, Barack Obama and the Twillight over American Power, WH Allen, Nueva York.

Lieber, R. E. (1990): "The Middle East", en L. Berman (ed.), Looking Back on the Reagan Presidency, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Lippmann, W. (1974): The Cold War: A Study in U.S. Foreign Policy since 1945, Addison-Weseley Co., Pensilvania.

Lipset, S. M. (1996): American Exceptionalism A Double-Edged Sword, Norton & Co., Nueva York, pp. 60-71.

Litwack, R. S. (1984): Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, Cambridge University Press, Cambridge.

Lizza, R. (2017): "How Climate Change Saved Steve Bannon's Job", The New Yorker, 2 de junio.

Lobell, E.; Ripsman, N. M. y Taliaferro, J. W. (2016): Neoclassical Realist Theory of International Politics, Oxford University Press, Nueva York.

Mann, J. (2004): The Rise of the Vulcans. The History of Bush War's Cabinet, Penguin Books, Nueva York.

— (2009): The Rebellion of Ronald Reagan. A History of the End of the Cold War, Viking, Nueva York.

— (2012): The Obamians. The Struggle Inside the White House to Redefine American Power, Viking, Nueva York.

Maynard, C. (2008): Out of the Shadow. George H. W. Bush and the End of the Cold War, Texas A&M University Press, College Station, Texas.

Mccain, J. (2007): "An Enduring Peace Built on Freedom", Foreign Affairs, vol. 86, nº 6, noviembre/diciembre.

Mccauley, M. (1998): Russia, America and the Cold War, Longman, Nueva York.

Mcghee, G. (1990): The US-Turkish- NATO Middle East Connection. How the Truman Doctrine Contained the Soviet in the Middle East, St. Martin Press, Nueva York.

Mcnamara, R. (1996): In Retrospect. The Tragedy and Lessons of Vietnam, Vintage Books, Nueva York.

Mead, W. R. (2002): Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World, Routledge, Nueva York.

— (2017): “The Jacksonian Revolt”, Foreign Affairs, vol. 96, nº 2, marzo/abril, pp. 2-7.

Mearsheimer, J. J. (2001): The Tragedy of Great Power Politics, Norton & Co., Nueva York.

— (2011): Why Leaders Lie. The Truth About Lying in International Politics, Oxford University Press, Nueva York.

Mearsheimer, J. J. y Walt, S. M. (2007): El lobby de Israel y la política exterior de Estados Unidos, Taurus, Madrid.

Meiers, J. P. y Smist, F. J. (1997): “Ronald Reagan and the Iran-Contra: The Consequences of Breaking Campaign Promises”, en E. J. Schmertz, N. Datlof y A. Ugrinsky (eds.), President Reagan and the World, Greenwood Press, Wesport Connecticut.

Moens, A. (1990): Foreign Policy Under Carter. Testing Multiple Advocacy Decision Making, Westview Press, San Francisco.

Morgenthau, H. (1970): Truth and Power. Essays of a Decade 1960-70, Praeger Publishers, Washington.

Munton, D. y Welch, D. A. (2012): The Cuban Missile Crises. A Concise History, Oxford University Press, Oxford.

Muravchik, J. y Walt, S. M. (2008): “The Neocons vs The Realists”, The National Interest, 3 de septiembre.

Nam, J. H. (1986): America’s Commitment to South Korea. The First Decade of the Nixon Doctrine, Cambridge University Press, Cambridge.

Nathan, J. A. (1992): The Missile Crisis Revisited, St. Martin’s Press, Nueva York.

Neustadt, R. E. (1990): Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, Free Press, Nueva York.

Niblack, P. (1995): The United Nations Mission in Haiti: Trip Report, RAND, Santa Mónica.

Ninkovich, F. (1994): Modernity and Power. A History of the Domino's Theory in the Tewntieth Century, The University of Chicago Press, Chicago.

Nixon, R. M. (1967): "Asia after Vietnam", Foreign Affairs, vol. 46, nº 1, octubre.

Nye, J. (2004): Soft Power. The Means to Success in World Politics, Public Affairs, Nueva York.

O'Brien, M. (2009): Rethinking Kennedy. An Interpretive Biography, Ivan R. Dee, Chicago.

Obama, B. (2007): "Renewing American Leadership", Foreign Affairs, vol. 86, nº 4, julio/agosto.

— (2008): La audacia de la esperanza, Península, Barcelona.

Oikarinen, J. (1999): The Middle East in the American Quest for World Order, Bibliotheca Historica, Helsinki.

Patrick, S. (2017): "Trump and World Order. The Return of Self Help", Foreign Affairs, vol. 96, nº 2, marzo/abril, pp. 52-57.

Persico, J. E. y Powell, C. (1995): My American Journey, Random House, Nueva York.

Public Papers of the Presidents of the United States. Harry S. Truman. 1947, United States Government Printing Office, Washington D. C., 1963.

Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon. 1969, United States Government Printing Office, Washington D. C., 1971.

Public Papers of the Presidents of the United States. Ronald Reagan. 1983. Vol. I,. United States Government Printing Office, Washington D. C., 1984.

Public Papers of the Presidents of the United States. Ronald Reagan. 1985. Vol. 1, United States Government Printing Office, Washington D. C., 1988.

Rabe, S. G. (2006): “The Johnson Doctrine”, Presidential Studies Quarterly, vol. 36, nº 1, marzo.

Ravenal, E. C. (1989): Large-Scale Foreign Policy Change: The Nixon Doctrine as History and Portent, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

Renshon, S. A. (2007) “The Bush Doctrine Considered”, en S. A. Renshon y P. Suedfeld (eds.), Understanding the Bush Doctrine, Routledge, Nueva York.

Rice, C. (1990): “U.S.-Soviet Relations”, en L. Berman (ed.), Looking Back on the Reagan Presidency, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Rodman, P. W. (2009): Presidential Command. Power, Leadership, And the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush, Alfred A. Knopf, Nueva York.

Rose, G. (1998): ”Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, World Politics, vol. 51, nº 1, pp. 142-172.

Rothkopf, D. (2004): Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power, Public Affairs, Nueva York.

— (2015): National Insecurity. American Leadership in an Age of Fear, Public Affairs, Nueva York.

Rummel, R. J. (1997): Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence, Transaction Publishers, New Brunswick.

Rumsfeld, D. (2011): Known and Unknown: A Memoir, Sentinel, Nueva York.

Russett, B. (1993): “The Fact of Democratic Peace” y “Why Democratic Peace?”, en B. Russet, Grasping the Democratic Peace, Princeton University Press, Princeton.

Sanger, D. E. (2013): Confront and Conceal. Obama’s Secret Wars and Surprising Use of American Power, Broadway Paperbacks, Nueva York.

Schwartz, T. A. (1999): “Lyndon Johnson and Europe: Alliance Politics, Political Economy and ‘Growing Out of the Cold War’”, en H. W. Brands (ed.), The Foreign Policies of Lyndon Johnson, Texas A&M University Press, College Station.

Shoup, L. H. (1980): The Carter Presidency and Beyond, Rampart Press, Palo Alto.

Smith, T. (2008): “Wilsonianism after Iraq”, en G. J. Ikenberry (ed.), The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century, Princeton University Press, Princeton.

Smith, C. A. y Smith, K. B. (eds.) (1985): The President and the Public: Rhetoric and National Leadership, University Press of America, Nueva York.

Smith, G. (1986): Morality, Reason & Power. American Diplomacy in the Carter Years, Hill and Wang, Nueva York.

Spalding, E. E. (2006): The First Cold Warrior. Harry Truman, Containment and the Remaking of Liberal Internationalism, The University Press of Kentucky, Lexington.

Spencer, D. S. (1988): The Carter Implosion. Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy, Praeger, Nueva York.

Takeyh, R. (2000): The Origins of the Eisenhower Doctrine. The US, Britain and Nasser’s Egypt, 1953-57, St Martin’s Press Inc., Nueva York.

Talbott, S. (1996): “Democracy and National Interest”, Foreign Affairs, vol. 75, nº 6, noviembre/diciembre.

Tovar, J. (2009): “De Königsberg a Kosovo. La Paz Democrática: del planteamiento filosófico al discurso político y su aplicación en el régimen de los protectorados internacionales”, Revista Académica de Relaciones Internacionales, nº 10, febrero.

— (2011): “Cuatro momentos de la doctrina en política exterior estadounidense. ¿Entre la teoría y la práctica?”, Cidob d’afers Internacionals, nº 95, septiembre, pp. 165-187.

— (2013): La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009), Tirant lo Blanch, Valencia.

Traub, J. (2008): The Freedom Agenda: Why America Must Spread Democracy —Just not the Way George Bush Did—, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York.

Vaisse, J. (2010): Neoconservatism The Biography of a Movement, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.

Wendt, A. (1992): "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", International Organization, vol. 46, nº 2.

— (1999): A Social Theory of International Politics, Cambridge University Press, Cambridge.

Wheeler, N. J. (2000): Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society, Oxford University Press, Nueva York.

Wiarda, H. J. (1992): American Foreign Policy Toward Latin America in the 80s and 90s. Issues and Controversies from Reagan to Bush, Nueva York University Press, Nueva York.

Woodward, B. (2010): Obama's Wars, Simon & Schuster, Nueva York.

Zelizer, J. E. (2010): Jimmy Carter, Times Books, Nueva York.

NOTAS

1 . Véase a este respecto las estrategias de Seguridad Nacional o Acción Exterior de España en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf y http://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Estrategia_Acci%C3%B3n%20Exterior-2014.pdf La Estrategia Global de la Unión Europea puede consultarse en https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union

2 . Véase a este respecto J. Tovar (2011): "Cuatro momentos de la doctrina en política exterior estadounidense ¿Entre la teoría y la práctica?", Cidob d'afers Internacionals, nº 95, septiembre, pp. 165-187.

3 . En este sentido la definición es más amplia que la del conjunto de convicciones expresadas por los presidentes estadounidenses en relación al uso de la diplomacia, la coerción o la fuerza, como han sido definidas tradicionalmente, permitiendo obtener una visión de conjunto más amplia de la política exterior de cada uno de ellos.

4 . J. J. Mearsheimer (2001): The Tragedy of Great Power Politics, Norton & Co., Nueva York, pp. 9-10.

5 . Sobre el realismo neoclásico, véase G. Rose (1998): "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", World Politics, vol. 51, nº 1, pp. 142-172. También E. Lobell, N. M.

Ripsman y J. W. Taliaferro (2016): Neoclassical Realist Theory of International Politics, Oxford University Press, Nueva York. Los fundamentos del constructivismo se recogen en el famoso artículo fundacional. A. Wendt (1992): “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, International Organization, vol. 46, nº 2, pp. 391-425. Véase también A. Wendt (1999): A Social Theory of International Politics, Cambridge University Press, Cambridge. Sobre análisis de política exterior véase V. Hudson (2014): Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory, Rowman and Littlefield Pub., Laham. También T. G. Allison y P. Zelikow (1999): Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Longman, Nueva York.

6 . S. A. Renshon (2007): “The Bush Doctrine Considered”, en S. A. Renshon y P. Suedfeld (eds.), Understanding the Bush Doctrine, Routledge, Nueva York, pp. 4-7.

7 . G. F. Kennan (1985): “Morality and Foreign Policy”, Foreign Affairs, vol. 64, nº 2, invierno.

8 . W. R. Mead (2002): Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World, Routledge, Nueva York, pp. 1-338.

9 . T. Smith (2008): “Wilsonianism after Iraq”, en G. J. Ikenberry (ed.), The Crisis of American Foreign Policy. Wilsonianism in the Twenty-first Century, Princeton University Press, Princeton, pp. 66-74.

10 . S. M. Lipset (1996): American Exceptionalism. A Double-Edged Sword, Norton & Co., Nueva York, pp. 60-71. Los discursos citados pueden verse en las notas 101 y 132.

11 . E. Brown y D. M. Snow (2000): United States Foreign Policy. Politics Beyond the Water's Edge, Bedford/St. Martin's, Boston, pp. 95-271. R. E. Neustadt (1990): Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, Free Press, Nueva York, pp. 29-49. Sobre la composición y funciones del Consejo de Seguridad Nacional puede verse D. Rothkopf (2004): Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power, Public Affairs, Nueva York, pp. 3-8. También la National Security Act de 1947, disponible en https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/laws/nsact1947.pdf

12 . H. Kissinger (2001): Does America Need a Foreign Policy?, Simon & Schuster, Nueva York, pp. 17-31 y 283-288. También se recoge en Z. Brzezinski (2007): Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower, Basic Books, Nueva York, pp. 194-198.

13 . El discurso puede verse en C. A. Smith y K. B. Smith (eds.) (1985): The President and the Public: Rhetoric and National Leadership, University Press of America, Nueva York, pp. 294-309.

14 . Ibíd., pp. 128-143, a efectos de consultar el discurso del presidente Monroe.

15 . Véase en F. L. Israel (ed.) (1966): The State of the Union Messages of the Presidents. 1790-1966. Volume III 1905-1966, Harold Steinberg & Robert Hector Publishers, Nueva York, pp. 2144-2194.

16 . El primer discurso del presidente Wilson puede verse en R. D. Buhite (ed.) (2003): Call to Arms. Presidential Speeches, Messages and Declarations of War, SR Books, Wilmington D. E., pp. 147-154.

17 . El discurso de Wilson puede consultarse en R. S. Baker y W. E. Dood (eds.) (1927): War and Peace. The Public Papers of Woodrow Wilson Volume I, Harper & Brother Publishers, Nueva York, pp. 155-162.

18 . D. M. Bostdorff (2008): Proclaiming the Truman Doctrine: The Cold War Call to Arms, Texas A&M University Press, College Station, p. 16. E. E. Spalding (2006): The First Cold Warrior. Harry Truman, Containment and the Remaking of Liberal Internationalism, The University Press of Kentucky, Lexington, pp. 28-32.

19 . G. F. Kennan (1946): "The Long Telegram", 22 de febrero. J. Muravchik y S. M. Walt (2008): "The Neocons vs The Realists", The National Interest, 3 de septiembre. G. F. Kennan (1947): "The Sources of Soviet Conduct", Foreign Affairs, vol. 25, nº 4, julio. E. E. Spalding (2006): The First Cold Warrior…, op. cit., pp. 16-60. H. Jones (1989): "A New Kind of War". America's Global Strategy and the Truman Doctrine in Greece, Oxford University Press, Oxford, pp. 17-35. J. S. Jeffery (2009): Ambiguous Commitments and Uncertain Policies. The Truman Doctrine in Greece, 1947-1952, Lexington Books, Boston, pp. 17-60.

20 . D. M. Bostdorff (2008): Proclaiming the Truman Doctrine…, op. cit., pp. 61-90. El discurso del presidente Truman ante el Congreso estadounidense de 12 de marzo de 1947 puede verse en (1963): Public Papers of the Presidents of the United States. Harry S. Truman. 1947, United States Government Printing Office, Washington D. C., pp. 176-180.

21 . F. Ninkovich (1994): Modernity and Power. A History of the Domino's Theory in the Twentieth Century, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 133-165. G. Mcghee (1990): The US-Turkish-NATO Middle East Connection. How the Truman Doctrine Contained the Soviet in the Middle East, St. Martin Press, Nueva York, pp. 26-30.

22 . F. Ninkovich (1994): Modernity and Power…, op. cit., pp. 151-165.

23 . Ibíd., p. 147. E. E. Spalding (2006): The First Cold Warrior…, op. cit., pp. 180-190. F. Ninkovich (1994): Modernity and Power…, op. cit., pp. 161-163. El documento del Consejo de Seguridad Nacional 68 puede verse en http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf

24 . Ibíd., pp. 166-202 y 312-320. W. Lippmann (1974): The Cold War: A Study in U.S. Foreign Policy since 1945, Addison-Weseley Co., Pensilvania, pp. 47-51.

25 . E. E. Spalding (2006): The First Cold Warrior…, op. cit., pp. 47-53 y 72-75.

26 . F. Ninkovich (1994): Modernity and Power…, op. cit., pp. XI-XVIII y 1-36.

27 . E. E. Spalding (2006): The First Cold Warrior…, op. cit., pp. 81-102 y 129-176.

28 . G. McGhee (1990): The US-Turkish-NATO Middle East Connection…, op. cit., pp. 33-34. H. Jones (1989): “A New Kind of War…, op. cit., pp. 227-236.

29 . D. M. Bostdorff (2008): Proclaiming the Truman Doctrine…, op. cit., pp. 142-152. H. Morgenthau (1970): Truth and Power. Essays of a Decade 1960-70, Praeger Publishers, Washington, pp. 13-28.

30 . Véase http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_memoranda/2008/RM2218.pdf T. C. Schelling (1966): The Diplomacy of Violence, Yale University Press, New Haven. En el caso de la teoría del dominó, es necesario destacar la famosa conferencia del secretario de Estado John Foster Dulles de 11 de mayo de 1953.

31 . L. Colucci (2012): The National Security Doctrines of American Presidency. How They Shape Our Present and Future, vol. 2, Praeger, Santa Barbara C. A., pp. 336-340.

32 . G. Hubbard y T. Kane (2013): “In Defense of Citizens United. Why Campaign Finance Reform Threatens American Democracy”, Foreign Affairs, vol. 92, nº 4, julio-agosto, pp. 127-128.

33 . R. Takeyh (2000): The Origins of the Eisenhower Doctrine. The US, Britain and Nasser’s Egypt, 1953-57, St Martin’s Press Inc., Nueva York, p. xiii.

34 . Véanse https://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-162-2.pdf y http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1556858/posts

35 . L. Colucci (2012): The National Security Doctrines of American Presidency…, op. cit., p. 341.

36 . R. A. Divine (1981): Eisenhower and the Cold War, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-33.

37 . I. Chernus (2002): General Eisenhower: Ideology and Discourse, Michigan State University Press, East Lansing Michigan, pp. 1-21.

38 . J. F. Dulles (1939): War, Peace and Change, Harper & Brothers Publishers, Nueva York, pp. ix-5 y 134-170.

39 . R. H. Immerman (1999): John Foster Dulles. Piety, Pragmatism, and Power in US Foreign Policy, SR Books, Wilmington, pp. xi-33.

40 . J. L. Gaddis (2011): George F. Kennan. An American Life, The Penguin Press, Nueva York, pp. 477-488.

41 . C. C. Kingseed (1995): Eisenhower and the Suez Crisis of 1956, Louisiana State University Press, Baton Rouge, pp. 10-13. R. H. Immerman (1999): John Foster Dulles…, op. cit., pp. 35-45 y 195-197.

42 . J. Frank (2013): Ike and Dick, Simon & Schuster, Nueva York, pp. 1-16, 72-78 y 141-156.

43 . R. A. Divine (1981): Eisenhower and the Cold War…, op. cit., pp. 27-70.

44 . Por ejemplo, ofreciendo a Nasser crédito para poder realizar su proyecto de construcción de la presa de Asuán.

45 . A. Gorst y L. Johnman (1997): The Suez Crisis, Routledge, Nueva York, pp. 36-55. C. C. Kingseed (1995): Eisenhower and the Suez Crisis of 1956…, op. cit., pp. 26-41.

46 . D. B. Capitanchik (1969): The Eisenhower Presidency and American Foreign Policy, Routledge, Nueva York, pp. 59-62. R. Takeyh (2000): The Origins of the Eisenhower Doctrine…, op. cit., pp. 124-144.

47 . Ibíd., pp. 144-155. J. Oikarinen (1999): The Middle East in the American Quest for World Order, Bibliotheca Historica, Helsinki, pp. 171-192.

48 . Véase http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=11007&st=&st1=

49 . B. Glad y K. Kitts (1993): “Presidential Personality and

Improvisational Decision Making: Eisenhower and the 1956 Hungarian Crisis", en S. A. Warshaw (ed.), Reexamining the Eisenhower Presidency, Greenwood Press, Londres, pp. 183-201.

50 . D. Kinnard (2002): Eisenhower. Solder-Statesman of the American Century, Brassey's Inc., Washington D. C., pp. 79-92.

51 . L. Fitzsimons (1972): The Kennedy Doctrine, Random House, Nueva York, pp. 3-17.

52 . R. Hilsman (1967): To Move a Nation. The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy, Delta Book, Nueva York, pp. 40-49.

53 . Ibíd., pp. 17-25.

54 . Véase el citado discurso en http://www.bartleby.com/124/pres56.html

55 . M. O'Brien (2009): Rethinking Kennedy. An Interpretive Biography, Ivan R. Dee, Chicago, pp. 112-123.

56 . D. Munton y D. A. Welch (2012): The Cuban Missile Crises. A Concise History, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-6. T. G. Allison y P. Zelikow (1999): Essence of Decision…, op. cit.

57 . D. Munton y D. A. Welch (2012): The Cuban Missile Crises…,

op. cit., pp. 97-105. J. A. Nathan (1992): The Missile Crisis Revisited, St. Martin's Press, Nueva York, pp. 1-39. R. F. Kennedy (1969): Thirteen Days, Norton, Nueva York, pp. 47-56.

58 . Véase el discurso del presidente estadounidense en http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9529

59 . M. O'Brien (2009): Rethinking Kennedy…, op. cit., pp. 123-132.

60 . P. A. Goduti (2009): Kennedy's Kitchen Cabinet and the Pursuit of Peace, Mc Farland & Company Inc. Publishers, Jefferson, pp. 70-103. El famoso discurso puede verse en http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/26/newsid_3379000/3379061.stm

61 . M. Kern, P. W. Leverin y R. Levering (1983): The Kennedy Crises. The Press, The Presidency and Foreign Policy, University of North Carolina Press, Chapel Hill, pp. 47-60. M. O'Brien (2009): Rethinking Kennedy…, op. cit., pp. 177-178.

62 . R. McNamara (1996): In Retrospect. The Tragedy and Lessons of Vietnam, Vintage Books, Nueva York, pp. 51-87.

63 . B. C. Jordan y E. D. Rostow (1086): The Great Society. A Twenty Years Critique, Lyndon-Baine Johnson Fundation, University of Texas. P. Geyelin (1966): Lyndon B. Johnson and the World, Frederick A. Praeger Publishers, Nueva York, pp. 141-158. J. Colman (2010): The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson, Edinburgh University Press, Cheshire, pp. 6-9.

64 . Ibíd., pp. 10-20.

65 . R. A. Divine (1981): Exploring the Johnson Years, University of Texas Press, Austin, pp. 63-90.

66 . S. G. Rabe (2006): "The Johnson Doctrine", Presidential Studies Quarterly, vol. 36, nº 1, marzo, pp. 48-58. El famoso discurso que dio lugar a la doctrina Johnson puede verse en http://wwwrohan.sdsu.edu/dept/polsciwb/brianl/docs/1965JohnsonDoctrine.pdf

67 . T. A. Schwartz (1999): "Lyndon Johnson and Europe: Alliance Politics, Political Economy and 'Growing Out of the Cold War'", en H. W. Brands (ed.), The Foreign Policies of Lyndon Johnson, Texas A&M University Press, College Station, pp. 37-60.

68 . P. Geyelin (1966): Lyndon B. Johnson and the World…, op. cit., pp. 113-116.

69 . J. Dumbrell (2004): President Lyndon Johnson and Soviet Communism, Manchester University Press, Nueva York, pp. 154-178. Véase la citada resolución en http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=S/RES/242(1967)&referer=http://www.un.org/es/sc/documents/resolutions/1967.shtml&Lang=E

70 . R. McNamara (1996): In Retrospect…, op. cit., pp. 127-143. D. L. Anderson (2005): The Vietnam War, Palgrave, Nueva York, pp.

41-47. J. J. Mearsheimer (2011): Why Leaders Lie. The Truth About Lying in International Politics, Oxford University Press, Nueva York, pp. 47-49.

71 . D. L. Anderson (2005): The Vietnam War…, op. cit., pp. 45-83. J. Colman (2010): The Foreign Policy of Lyndon B. Johnson…, op. cit., pp. 49-71. G. Knaus y R. Stewart (2011): Can Intervention Work?, Norton & Company, Nueva York, p. 130. H. Morgenthau (1970): Truth and Power…, op. cit., pp. 13-28.

72 . Dada la poca duración de un mandato que solo llegó a los 895 días y las importantes continuidades doctrinales en su política exterior y en la composición del propio gabinete en cuestiones de política exterior y de seguridad, se ha subsumido la política exterior del presidente Ford dentro de la parte dedicada a Richard Nixon, mencionándose únicamente algunas especificidades destacadas.

73 . R. S. Litwack (1984): Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, Cambridge University Press, Cambridge, p. 120. Véase el discurso del estado del mundo del presidente Nixon, de 3 de noviembre de 1969, en Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon. 1969, United States Government Printing Office, Washington D. C., 1971, pp. 901-909. E. C. Ravenal (1989): Large-Scale Foreign Policy Change: The Nixon Doctrine as History and Portent, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, pp. 15-29.

74 . R. S. Litwack (1984): Détente and the Nixon Doctrine…, op. cit., pp. 80-150. E. C. Ravenal (1989): Large-Scale Foreign Policy Change…, op. cit., pp. 48-53 y 56-64.

75 . R. S. Litwack (1984): Détente and the Nixon Doctrine…, op.

cit., pp. 48-73. D. Rothkopf (2004): Running the World…, op. cit., pp. 127-137.

76 . Ibíd., pp. 152-156.

77 . J. Mann (2004): The Rise of the Vulcans. The History of Bush War's Cabinet, Penguin Books, Nueva York, pp. 75-76. R. M. Nixon (1967): "Asia after Vietnam", Foreign Affairs, vol. 46, nº 1, octubre, pp. 111-125.

78 . E. C. Ravenal (1989): Large-Scale Foreign Policy Change…, op. cit., pp. 30-33.

79 . J. H. Nam (1986): America's Commitment to South Korea. The First Decade of the Nixon Doctrine, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 109-138. Tal y como puso de manifiesto Thomas Schelling en M. R. Laird (1972): The Nixon Doctrine, American Enterprise Institute, Washington D. C., pp. 43-49. N. S. Hongladarom (1970): Nixon Doctrine: An Asian Viewpoint, Saint John Papers in Asian Studies, Nueva York, pp. 1-5.

80 . R. S. Litwack (1984): Détente and the Nixon Doctrine…, op. cit., pp. 156-190.

81 . F. Ninkovich (1994): Modernity and Power…, op. cit., p. 312. R. S. Litwack (1984): Détente and the Nixon Doctrine…, op. cit., p. 123. J. H. Nam (1986): America's Commitment to South Korea…, op. cit., pp. 109-116.

82 . R. S. Litwack (1984): Détente and the Nixon Doctrine…, op. cit., p. 158. J. Mann (2004): The Rise of the Vulcans…, op. cit., pp. 56-78. Según manifestó acertadamente el senador Gale W. McGee en M. R. Laird (1972): The Nixon Doctrine…, op. cit., pp. 30-34 y 59-60.

83 . J. Mann (2004): The Rise of the Vulcans…, op. cit., pp. 72-73. R. S. Litwack (1984): Détente and the Nixon Doctrine…, op. cit., pp. 189-190. J. Traub (2008): The Freedom Agenda: Why America Must Spread Democracy —Just not the Way George Bush Did—, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, pp. 56-60.

84 . Ibíd., pp. 60-70. J. Mann (2004): The Rise of the Vulcans…, op. cit., pp. 127-159.

85 . J. E. Zelizer (2010): Jimmy Carter, Times Books, Nueva York, pp. 31-52.

86 . B. Glad (2009): An Outsider in the White House. Jimmy Carter, his Advisors, and the Making of American Foreign Policy, Cornell University Press, Nueva York, pp. 18-28. J. Dumbrell (1993): The Carter Presidency. A Re-Evaluation, St. Martin's Press, Nueva York, pp. 194-200.

87 . A. Moens (1990): Foreign Policy Under Carter. Testing Multiple Advocacy Decision Making, Westview Press, San Francisco, pp. 63-130.

88 . J. Dumbrell (1993): The Carter Presidency…, op. cit., pp. 179-200. B. I. Kaufman (1993): The Presidency of James Earls

Carter JR., University Press of Kansas, Lawrence, pp. 37-50. J. Carter (1977): “Power for Human Purposes”, en E. W. Lefever, Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter’s Stance, Georgetown University, Washington D. C., pp. 3-10.

89 . D. S. Spencer (1988): The Carter Implosion. Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy, Praeger, Nueva York, pp. 85-99. J. Dumbrell (1997): American Foreign Policy. Carter to Clinton, McMillan Press, Londres, pp. 37-40.

90 . G. Smith (1986): Morality, Reason & Power. American Diplomacy in the Carter Years, Hill and Wang, Nueva York, pp. 180-207. H. Goyt (ed.) (1979): U.S. Foreign Policy. Future Directions, Congressional Quarterly Inc., Washington D. C., pp. 43-49.

91 . L. H. Shoup (1980): The Carter Presidency and Beyond, Rampart Press, Palo Alto, pp. 117-125.

92 . B. Glad (2009): An Outsider in the White House…, op. cit., pp. 197-205. La citada directiva puede verse en http:// www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd59.pdf

93 . Véase dicho discurso en http://www.jimmycarterlibrary.gov/ documents/speeches/su80jec.phtml

94 . H. Kissinger (1977): “Morality and Power”, en E. W. Lefever, Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter’s Stance, Georgetown University, Washington D. C., pp. 59-66. I. Kristol (1977): “Morality, Liberalism and Foreign Policy”, en E. W.

Lefever, Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter's Stance, Georgetown University, Washington D. C., pp. 67-71. J. J. Kirkpatrick (1979): "Dictatorship and Double Standards", Commentary, noviembre 1979. https://www.commentarymagazine.com/articles/dictatorships-double-standards/ J. Vaisse (2010): Neoconservatism. The Biography of a Movement, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, pp. 180-192.

95 . C. Dueck (2010): Hard Line. The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II, Princeton University Press, Princeton, pp. 189-207.

96 . B. A. Fischer (1997): The Reagan Reversal. Foreign Policy and the End of the Cold War, University of Missouri Press, Columbia Missouri, pp. 69-101. A. Haig (1984): Caveat. Realism, Reagan and Foreign Policy, Macmillan Publishing Company, Nueva York, pp. 353-358.

97 . Se puede ver el citado discurso en Public Papers of the Presidents of the United States. Ronald Reagan. 1985. Vol. 1, United States Government Printing Office, Washington D. C., 1988, pp. 130-136. C. Krauthammer (1985): "The Reagan Doctrine", Time magazine, 1 de abril de 1985. J. Kirkpatrick (1985): The Reagan Doctrine and U.S. Foreign Policy, The Heritage Foundation, Washington D. C., pp. 5-14.

98 . J. Vaisse (2010): Neoconservatism…, op. cit., pp. 186-197.

99 . H. J. Wiarda (1992): American Foreign Policy Toward Latin America in the 80s and 90s. Issues and Controversies from Reagan to Bush, Nueva York University Press, Nueva York, pp. 183-189. C.

Bell (1989): The Reagan Paradox. American Foreign Policy in the 80s, Edward Elgar, Aldershot, pp. 101-115.

100 . Ibíd., pp. 115-120. J. Traub (2008): The Freedom Agenda…, op. cit., pp. 61-69.

101 . P. S. Khoury (1990): “The Reagan Administration and the Middle East”, en D. E. Kyvig (ed.), Reagan and the World, Greenwood Press, Nueva York, pp. 74-78. R. E. Lieber (1990): “The Middle East”, en L. Berman (ed.), Looking Back on the Reagan Presidency, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 58-62. J. P. Meiers y F. J. Smist (1997): “Ronald Reagan and the Iran-Contra: The Consequences of Breaking Campaign Promises”, en E. J. Schmertz, N. Datlof y A. Ugrinsky (eds.), President Reagan and the World, Greenwood Press, Wesport Connecticut, pp. 301-310.

102 . M. McCauley (1998): Russia, America and the Cold War, Longman, Nueva York, pp. 59-64. J. L. Gaddis (1990): “The Reagan Administration and the Soviet-American Relations”, en D. E. Kyvig (ed.), Reagan and the World, Greenwood Press, Nueva York, pp. 17-27. C. Rice (1990): “U.S.-Soviet Relations”, en L. Berman (ed.), Looking Back on the Reagan Presidency, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 71-80. El citado discurso puede verse en Public Papers of the Presidents of the United States. Ronald Reagan. 1983. Vol. I,. United States Government Printing Office, Washington D. C., 1984, pp. 359-364.

103 . J. L. Gaddis (1990): “The Reagan Administration and the Soviet-American Relations…, op. cit., pp. 27-38. C. Rice (1990): “U.S.-Soviet Relations…, op. cit., pp. 81-89. J. Mann (2009): The Rebellion of Ronald Reagan. A History of the End of the Cold War, Viking, Nueva York, pp. 63-116, 197-208 y 341-346.

104 . Fue probablemente el presidente estadounidense más experimentado en la materia desde la época de Nixon y junto con este uno de los más experimentados de la historia estadounidense en política exterior al llegar al poder.

105 . G. H. W. Bush y B. Scowcroft (1998): A World Transformed, Vintage Books, Nueva York, pp. 16-28. P. W. Rodman (2009): Presidential Command. Power, Leadership, And the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush, Alfred A. Knopf, Nueva York, pp. 179-190.

106 . J. Vaisse (2010): Neoconservatism…, op. cit., pp. 221-226. Véase la citada estrategia en http://www.informationclearinghouse.info/pdf/naarpr_Defense.pdf

107 . Z. Brzezinski (2007): Second Chance. Three Presidentes and the Crisis of American Superpower, Basic Books, Nueva York, pp. 45-82.

108 . El citado discurso puede verse en http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9

109 . J. E. Persico y C. Powell (1995): My American Journey, Random House, Nueva York, pp. 487 y 459-542.

110 . J. Mann (2009): The Rebellion of Ronald Reagan…, op. cit., pp. 281-282. J. A. Baker (1995): The Politics of Diplomacy.

Revolution, War & Peace, 1989-1992, Putnam Sons, Nueva York, pp. 177-194.

111 . Ibíd., pp. 153-176.

112 . G. H. W. Bush y B. Scowcroft (1998): A World Transformed…, op. cit., pp. 518-566. Véase el citado discurso en http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=3267&year=1991&month=8; Z. Brzezinski (2007): Second Chance…, op. cit., pp. 52-67. C. Maynard (2008): Out of the Shadow. George H. W. Bush and the End of the Cold War, Texas A&M University Press, College Station, Texas, pp. 116-132.

113 . R. Haass (2009): War of Necessity. War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars, Simon & Schuster Paperbacks, Nueva York, pp. 31-115.

114 . Ibíd., pp. 128-153. D. Cheney (2011): In My Time, Threshold, Nueva York, pp. 110-139. G. H. W. Bush y B. Scowcroft (1998): A World Transformed…, op. cit., p. 433. W. T. Allison (2012): The Gulf War, 199091, Palgrave Macmillan, Banshigstone, Hamphsire, pp. 145-155.

115 . Para ver más profundamente la política exterior de esta Administración y la de George W. Bush con especial atención a las políticas de expansión de la democracia, véase J. Tovar (2013): La política exterior de Estados Unidos y la expansión de la democracia (1989-2009), Tirant lo Blanch, Valencia.

116 . Z. Brzezinski (2007): Second Chance…, op. cit., pp. 25-28 y

45-82. S. P. Huntington (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Norman, pp. 26-30. F. Fukuyama (1989): "¿The End of History?", The National Interest, nº 16, verano, pp. 3-18. M. W. Doyle (1983): "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Partes 1 y 2", Philosphy and Public Affairs, vol. 12, nº 3 y 4.

117 . Z. Brzezinski (2007): Second Chance…, op. cit., pp. 83-92 y 120-123.

118 . D. Rothkopf (2004): Running the World…, op. cit., pp. 105-114. M. Albright (2003): Madame Secretary. A Memoir, Hyperion, Nueva York, pp. 481-544, 561-569 y 658.

119 . N. J. Wheeler (2000): Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society, Oxford University Press, Nueva York, pp. 172-207.

120 . El discurso está disponible en https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/9013

121 . W. J. Clinton (1993): "Remarks to the 48th Session of the United Nations General Assembly in New York City", The American Presidency Project, 27 de septiembre, y (1994): "Excerpts From President Clinton's Message on the State of the Union", The New York Times, 26 de enero. B. Russett (1993): "The Fact of Democratic Peace" y "Why Democratic Peace?", en B. Russet, Grasping the Democratic Peace, Princeton University Press, Princeton, capítulos 1, 2 y 6. Igualmente destaca R. J. Rummel (1997): Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence, Transaction Publishers, New Brunswick. Z. Brzezinski (2007): Second Chance…, op. cit., pp. 28-34.

122 . P. Niblack (1995): The United Nations Mission in Haiti: Trip Report, Rand, Santa Mónica.

123 . S. Talbott (1996): “Democracy and National Interest”, Foreign Affairs, vol. 75, nº 6, noviembre/diciembre. R. Holbrooke (1999): Para acabar una guerra, Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 366-416. C. G. Boyd (1998): “Making Bosnia Work”, Foreign Affairs, vol. 77, nº 1, enero/febrero.

124 . I. King y W. Mason (2006): Peace At Any Price. How The World Failed Kosovo, Cornell University Press, Londres, pp. 1-25. “Toward a Community of Democracies”, U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, 27 de junio de 2000.

125 . Véase la nota 110.

126 . J. Traub (2008): The Freedom Agenda…, op. cit., pp. 99-106. C. Rice (2000): “Promoting the National Interest”, Foreign Affairs, vol. 89, nº 3, enero/febrero.

127 . J. Nye (2004): Soft Power. The Means to Success in World Politics, Public Affairs, Nueva York, pp. 140-141. J. Muravchik y S. M. Walt (2008): “The Neocons vs The Realists…, op. cit.

128 . J. F. Dobbins (2008): After the Taliban. Nation-Building in Afghanistan, Potomac Books, Washington, pp. 83-84.

129 . “The National Security Strategy of the United States of America”, The White House. President George W. Bush Archives, septiembre de 2002, disponible en http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf; S. A. Renshon (2007): “The Bush Doctrine Considered…, op. cit., pp. 13-21. G. W. Bush (2002): “President Delivers State of the Union Address”, The White House. President George W. Bush, 29 de enero, http://georgewbushwhitehouse.archives.gov

130 . M. Albright (2003): Madame Secretary..., op.cit., p. 659. M. R. Gordon y B. E. Trainor (2007): COBRA II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq, Vintage, Nueva York, pp. 74-76. “US Companies Shut Out as Iraq Auctions its Oil Fields”, Time, 19 de diciembre de 2009. “Risk Tolerant China investing heavily in Iraq as US Companies hold back”, The Washington Post, 2 de julio de 2010. Son algunos ejemplos de múltiples noticias sobre el tema. J. J. Mearsheimer y S. M. Walt (2007): El lobby de Israel y la política exterior de Estados Unidos, Taurus, Madrid, pp. 411-413.

131 . J. Choucair (2006): “Estados Unidos y la democratización en el mundo árabe: una visión crítica”, Real Instituto Elcano, ARI 77/2006, junio. J. Tovar (2009): “De Königsberg a Kosovo. La Paz Democrática: del planteamiento filosófico al discurso político y su aplicación en el régimen de los protectorados internacionales”, Revista Académica de Relaciones Internacionales, nº 10, febrero.

132 . “War With Irak is Not in America’s National Interest”, The New York Times, 26 de septiembre de 2002. J. Mann (2004): The Rise of the Vulcans…, op. cit., pp. 334-344. R. Haass (2009): War of Necessity. War of Choice…, op. cit. L. Diamond (2008): The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies Throught the World, Holt Paperbacks, Nueva York, pp. 12-15. J. Gray (2008): La misa negra. Religión apocalíptica y la muerte de la utopía, Paidós, Barcelona.

133 . G. W. Bush (2011): Decision Points, Crown Publishers, Nueva York, pp. 256-260 y 267-270. D. Rumsfeld (2011): Known and Unknown: A Memoir, Sentinel, Nueva York, pp. 514-519. P. L. Bremer (2005): My Year in Iraq. The Struggle to Build a Future of Hope, Threshold Editions, Nueva York, pp. 39-42, 53-59 y 236-237.

134 . "The National Security Strategy of the United States of America", The White House. President George W. Bush Archives, marzo de 2006. http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/index.html J. Traub (2008): The Freedom Agenda…, op. cit., pp. 123-137. El discurso inaugural de su segundo mandato está disponible en https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html

135 . T. Smith (2008): "Wilsonianism after Iraq…, op. cit., pp. 66-74. M. Albright (2003): Madame Secretary…, op. cit., p. 658.

136 . Es muy interesante leer, al respecto, las conclusiones sacadas de un libro colectivo que se dedica a debatir la posibilidad de exportar y construir democracias: Z. Barany y R. G. Moser (eds.) (2009): Is Democracy Exportable?, Cambridge University Press, Cambridge.

137 . D. Rothkopf (2015): National Insecurity. American Leadership in an Age of Fear, Public Affairs, Nueva York, pp. 20-112.

138 . J. McCain (2007): "An Enduring Peace Built on Freedom", Foreign Affairs, vol. 86, nº 6, noviembre/diciembre. Véase D. Brooks (2007): "Obama, Gospel and Verse", The New York Times, 26 de abril. B. Obama (2007): "Renewing American Leadership",

Foreign Affairs, vol. 86, nº 4, julio/agosto. B. Obama (2008): La audacia de la esperanza, Península, Barcelona, pp. 287-342.

139 . J. Mann (2012): The Obamians. The Struggle Inside the White House to Redefine American Power, Viking, Nueva York, pp. 66-75 y 156-170. R. Gates (2014): Duty. Memoirs of a Secretary at War, Alfred A. Knopf, Nueva York, pp. 283, 335-386 y 502-506. H. Clinton (2014): Hard Choices, Simon & Schuster, Nueva York, pp. 24-25.

140 . Los citados discursos pueden verse en http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address para el discurso inaugural, http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize para el discurso del Premio Nobel, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-G20-ClosingPress-Conference para la Cumbre de Pittsburgh del G20, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-ByPresident-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered para la Cumbre de Praga, http://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2012/01/24/remarks-president-state-union-address para el discurso sobre el estado de la unión y http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/08/28/weekly-address-president-obama-combat-mission-iraqends-we-must-pay-trib para el citado discurso semanal. Para el concepto de leading from behind, véase S. Chesterman (2011): “Leading From Behind: The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention After Libya”, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 282, 1 de junio. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 puede verse en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf El discurso del presidente Obama en Naciones Unidas puede verse en http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-presidentobama-address-united-nations-general-assembly L. Gelb (2012): “The Elusive Obama Doctrine”, The National Interest, nº 121, septiembre/octubre, pp. 18-28. D. E. Sanger (2013): Confront and Conceal. Obama’s Secret Wars and Surprising Use of American Power, Broadway Paperbacks,

Nueva York, pp. xvi-xxii.

141 . Para el discurso de El Cairo, véase http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-atCairo-University-6-04-09 “Hillary Clinton habla con China de economía, DDHH quedan en segundo plano”, AFP, 22 de noviembre de 2009. “Estados Unidos y China hacen fracasar Copenhague”, El País, 16 de noviembre de 2009. “Why did Copenhagen Fail to Deliver a Climate Deal?”, BBC News, 22 de diciembre de 2009. “Obama quiere un nuevo comienzo en las relaciones con Irán”, El País, 20 de marzo de 2009. “Obama minimiza la diferencia entre Musavi y Ahmadineyad”, El País, 17 de junio de 2009. “Obama quiere un nuevo comienzo en las relaciones con Irán”, El País, 20 de marzo de 2009. “Obama no asistirá a la cumbre entre la UE y Estados Unidos de mayo en Madrid”, El País, 1 de febrero de 2010.

142 . “Estados Unidos culmina su salida de Irak con la retirada de sus últimos soldados”, El mundo, 18 de diciembre de 2011. B. Woodward (2010): Obama’s Wars, Simon & Schuster, Nueva York, pp. 34, 185-233, 246-256 y 334-380; “Bin Laden is Dead, Obama says”, The New York Times, 1 de mayo de 2011. J. Mann (2012): The Obamians…, op. cit., pp. 302-321; “For NATO Alliance, Progress in Lisbon”, The Washington Post, 25 de noviembre de 2010; “Obama on Afganistán Troop Withdrawal”, ABC News, 22 de junio de 2011.

143 . Véase el discurso del presidente Obama en Tokio en http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarkspresident-barack-obama-suntory-hall Para ver la enunciación estratégica clara del “pivote” o “giro” hacia Asia, así como la relativa retirada de Europa, véase la Strategic Defense Guidance del Departamento de Defensa de 2012 en http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf o en H. Clinton (2011): “American Pacific Century”, Foreign Policy, noviembre; “South China Sea Tensions Rattle China Neighbours”, BBC News, 3 de noviembre de

2011. Sobre la visión general de la Administración Obama hacia la Primavera Árabe, véase el discurso del presidente estadounidense de 19 de mayo de 2011 en http://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2011/05/ 19/remarks-president-middle-east-and-north-africa D. E. Sanger (2013): Confront and Conceal…, op. cit., pp. 369-379. Para el discurso del presidente estadounidense ante la Asamblea General de Naciones Unidas, véase la nota 135.

144 . Sobre el posicionamiento de la Administración en la revolución del Jazmín tunecina, véase http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/14/statement-president-events-tunisia Para Egipto http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/28/remarks-president-situation-egypt y http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/28/remarks-president-situation-egypt "Disputes Between Morsi, Military, Led to Egypt Coup", ABC News, 17 de julio de 2013. "El gobierno egipcio ordena poner fin a la protesta islamista", El País, 1 de agosto de 2013.

145 . "Obama Takes Hard Line With Libya After Shift by Clinton", The New York Times, 18 de marzo de 2011. Para el discurso de Obama sobre Libia, véase http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya J. Mann (2012): The Obamians…, op. cit., pp. xi-xx y 255-301. Véase la Resolución del Consejo de Seguridad 1973 en http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011) Para el discurso de despedida de Robert Gates, véase http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581

146 . La condena del presidente estadounidense al asesinato del embajador Stevens puede verse en http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/12/remarks-president-deaths-us-embassy-staff-libya "Susan Rice withdraws from consideration as secretary of State", CNN, 14 de diciembre de 2012. "Loothed Lybian Arms in Mali May Have Shifted Conflict's Path", The New York Times, 7 de

febrero de 2013. “2 Years After Kadhafi’s Fall Libya Ruled by Explosive Mix of Political Factions and Militias”, The Washington Post, 22 de octubre de 2013. “Libia: 2 gobiernos, 1.700 milicias y el avance del Estado Islámico”, BBC Mundo, 28 de enero de 2015. La entrevista a Obama puede consultarse en https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/ Para el discurso de Obama en Naciones Unidas, véase la nota 135. “Putin’s Russia set against regyme change in Syria”, Reuters, 28 de enero de 2012.

147 . “Amid uprising, Yemen president quits after 33 years”, NBC News, 23 de noviembre de 2011. E. Massimino (2012): “An intolerable status quo in Bahrein”, The Washington Post, 2 de diciembre. D. Ignatius (2011): “High Stakes over Bahrein”, The Washington Post, 15 de marzo. Sobre el caso de Siria, véase http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/18/statement-president-obama-situation-syria y http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/02/04/statement-president-syria “Rusia y China vetan de nuevo la condena a Siria en el Consejo de Seguridad”, El País, 19 de julio de 2012. “After British Parliament Vote, Unusual Isolation for U.S. on Syria”, The New York Times, 30 de agosto de 2013. “Obama push for Syria action runs into growing opposition”, The Washington Post, 9 de septiembre de 2013. Véase a modo de ejemplo la encuesta publicada por Gallup en http://www.gallup.com/poll/164282/support-syria-action-lower-past-conflicts.aspx “US and Russia agrees chemical weapons deal”, BBC News, 14 de septiembre de 2013. D. E. Sanger (2013): Confront and Conceal…, op. cit., pp. 141-240. “The presidential phone call that broke the ice”, The Economist, 28 de septiembre de 2013. Sobre el acuerdo nuclear, véase https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/iran-deal

148 . “Estados Unidos forma una alianza de 10 países para combatir a los yihadistas”, El País, 5 de septiembre de 2014. “EE UU logra apoyo de países árabes en su campaña contra el Estado Islámico”, Reuters, 11 de septiembre de 2014. Sobre la estrategia, véase https://obamawhitehouse.archives.gov/isil-strategy “Isis loses a

third of its territory in Syria and Iraq, Analysts say", The Independent, 9 de octubre de 2016. En lo que respecta al debate ideológico, véase, entre otras muchas noticias sobre el debate de la política exterior reciente de la Administración, "Obama on the World. President Obama Talks to Thomas L. Friedman About Iraq, Putin and Israel", The New York Times, 8 de agosto de 2014. "Hillary Clinton: 'Failure' to Help Syrian Rebels Led to the Rise of Isil", The Atlantic, 10 de agosto de 2014. "Ten Obama Press Conference Lowlights" The Washington Post, 29 de agosto de 2014. E. Abrams (2014): "The Man Who Broke the Middle East", Politico, 22 de junio.

149 . H. Clinton (2014): Hard Choices…, op. cit., pp. 227-245. J. J. Mearsheimer (2014): "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault. The Liberal Delusions that Provoked Putin", Foreign Affairs, vol. 93, nº 5, septiembre/octubre. "Estados Unidos y Cuba. Nueva era entre dos históricos adversarios", El País, 17 de diciembre de 2014.

150 . M. Landler (2016): Alter Egos. Hillary Clinton, Barack Obama and the Twillight over American Power, WH Allen, Nueva York, p. xii.

151 . Véase el citado discurso en http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-westpoint-academy-commencement-ceremony

152 . "Trump retira a Estados Unidos del acuerdo comercial con el Pacífico", El País, 24 de enero de 2017.

153 . Sobre las críticas a medidas de Obama, véase a modo de ejemplo su discurso ante la AIPAC en relación a la cuestión del acuerdo nuclear iraní en http://time.com/4267058/donald-trump-

aipac-speech-transcript/ Sobre las discrepancias véase M. Landler (2016): Alter Egos…, op. cit. R. Stengel (2017): “The End of the American Century”, The Atlantic, 26 de enero.

154 . “Its Official: Clinton swamps Trump in popular vote”, CNN, 22 de diciembre de 2016. Con respecto a la imprevisibilidad, véase el discurso de Trump durante la campaña presidencial de 26 de abril de 2016, disponible en https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html?_r=0

155 . Sobre sus planteamientos en política exterior durante la campaña, además del discurso recogido en la nota anterior, puede verse en uno de los debates entre los candidatos presidenciales disponible en https://www.nytimes.com/2016/10/10/us/politics/transcript-second-debate.html?_r=0 o la entrevista realizada al candidato presidencial por el New York Times disponible en https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html “Trump’s 6 populists positions”, Politico, 13 de febrero de 2016.

156 . El discurso inaugural del presidente estadounidense está disponible en https://www.whitehouse.gov/inaugural-address Sobre las primeras iniciativas, pueden verse las diferencias órdenes ejecutivas y memorandos presidenciales disponibles en https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/27/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdra wal-united-states-trans-pacific y https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/28/presidential-memorandum-organization-national-security-council-and En el caso de la decisión de abandonar el Acuerdo de París, véase https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-accord Sobre los nombramientos del gabinete, véase https://www.nytimes.com/

interactive/2016/us/politics/donald-trump-administration.html Sobre las luchas internas en la Casa Blanca, véase “Trump Undercuts Bannon, Whose Job May Be in Danger”, The New York Times, 12 de abril de 2017. L. Hartir (2017): “Inside the Battle for Trump’s ear: Can Bannon beat Kushner?”, Newsweek, 11 de abril. R. Lizza (2017): “How Climate Change Saved Steve Bannon’s Job”, The New Yorker, 2 de junio.

157 . W. R. Mead (2017): “The Jacksonian Revolt”, Foreign Affairs, vol. 96, nº 2, marzo/abril, pp. 2-7. Destaca el discurso del presidente Trump en el 250 aniversario del nacimiento de Jackson, disponible en https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/15/remarks-president-250th-anniversary-birth-president-andrew-jackson Los discursos del presidente Trump en Riad y Jerusalén puede consultarse respectivamente en https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/21/president-trumps -speech-arab-islamic-american-summit y https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/23/remarks-president-trump-israel-museum

158 . Sobre los debates en relación al orden liberal, véase J. D. Colgan y R. Keohane (2017): “The Liberal Order is Rigged. Fix it Now or Watch it Wider”, Foreign Affairs, vol. 96, nº 3, mayo/junio, pp. 36-44. J. Ikenberry (2017): “The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?”, Foreign Affairs, vol. 96, nº 3, mayo/junio, pp. 2-9. R. Kagan (2017): “The twilight of the liberal world order”, Brookings Institution, 24 de enero. S. Patrick (2017): “Trump and World Order. The Return of Self Help”, Foreign Affairs, vol. 96, nº 2, marzo/abril, pp. 52-57. Sobre la posición de China, véase el discurso de 17 de enero de 2017 del presidente Xi Jinping en Davos, disponible en https://america.cgtn.com/2017/01/17/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum “Trump on NATO: ‘I said it was obsolete. It’s no longer obsolete’”, The Washington Post, 12 de abril de 2017.

159 . “Trump launches military strike against Syria”, CNN, 7 de abril de 2017. “Pence warns North Korea not to test Trump”, The Wall Street Journal, 17 de abril de 2017. Sobre la relación de la campaña presidencial con Rusia, véase http://edition.cnn.com/2017/02/16/politics/trump-russia-timeline/ “Trump’s White House takes combative posture toward Putin”, Politico, 11 de abril de 2017. “Trump said no to troops in Syria. His aides arent so sure”, Bloomberg, 13 de abril de 2017. Sobre la decisión acerca de la Embajada estadounidense, véase https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-american-embassy-israel “Trump hails ‘tremendous’ progress in talks with China’s Xi”, BBC News, 7 de abril de 2017. Sobre la OTAN, véase la nota anterior. Sobre las exigencias a los aliados del incremento del gasto en defensa, véase el discurso del presidente estadounidense en la Cumbre de la OTAN de 25 de mayo de 2017, disponible en https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/25/remarks-president-trump-nato-unveiling-article-5-and-berlin-wall

160 . Sobre los debates del proceso de toma de decisiones, véase nota 151. H. Carey (2017): “Do Ivanka Trump and Jared Kushner have too much power?”, Newsweek, 13 de abril. “Eric Trump: Ivanka influenced Syria strike decisión”, CNN, 11 de abril de 2017. Las declaraciones del presidente estadounidense sobre la intervención en Siria, donde se recogen sus palabras sobre las víctimas, pueden verse en http://edition.cnn.com/2017/04/06/politics/donald-trump-syria-strikes-remarks/

INSTITUTO FRANKLIN-UAH

Fundado en 1987, el Instituto Universitario de Investigación en Estudios Norteamericanos "Benjamin Franklin" de la Universidad de Alcalá (Instituto Franklin-UAH) es el único instituto de investigación sobre Norteamérica en España. Como centro propio de la Universidad de Alcalá, su naturaleza, composición y competencias se ajustan a lo dispuesto en los estatutos de la UAH, Capítulo IX: "De los Institutos Universitarios".

La misión fundamental del Instituto Franklin-UAH es la de servir de plataforma comunicativa, cooperativa y de unión entre España y Norteamérica, con el fin de promover el conocimiento mutuo. Entre sus objetivos se encuentran potenciar la cooperación entre la Universidad de Alcalá e instituciones norteamericanas, prestando especial atención a las relaciones con las comunidades hispanas de Estados Unidos; promover la generación de conocimiento y análisis, destinando fondos a la realización de proyectos de investigación y a la formación de nuevos investigadores en su ámbito natural de actuación; y formar estudiantes en un marco de excelencia académica para que desarrollen competencias profesionales.

Su actividad se centra en la investigación y la enseñanza de posgrado relacionada con los Estudios Norteamericanos y la Educación Bilingüe a través de proyectos, becas y ayudas a la investigación, y su difusión en publicaciones propias y eventos de carácter científico.